Annual Report
Information Commissioner
1987-88

The Information Commissioner of Canada
112 Kent Street, 3rd Floor
Ottawa, Ontario
K1A 1H3

(613) 995-2410
1-800-267-0441 — 7:30 a.m. to 6:00 p.m., Ottawa time.

© Minister of Supply and Services Canada 1988
Cat. No. IP20-1/1988
ISBN 0-662-55269-5

"The purpose of this Act is to extend the present laws of Canada to provide a right of access to information in records under the control of a government institution in accordance with the principles that government information should be available to the public, that necessary exceptions to the right of access should be limited and specific and that decisions on the disclosure of government information should be reviewed independently of government."

Section 2(1)
Access to Information Act

The Honourable Guy Charbonneau
The Speaker
The Senate
Ottawa

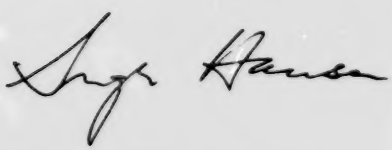
June 1988

Dear Mr. Charbonneau:

I have the honour to submit to Parliament my annual report.

This report covers the period from April 1, 1987, until March 31, 1988.

Yours sincerely,



Inger Hansen, Q.C.

The Honourable John A. Fraser, P.C., Q.C., M.P.
The Speaker
The House of Commons
Ottawa, Ontario

June 1988

Dear Mr. Fraser:

I have the honour to submit to Parliament my annual report.

This report covers the period from April 1, 1987, until March 31, 1988.

Yours sincerely,

Inger Hansen, Q.C.

Contents

The Fifth Annual Report 1

"The Steps Ahead" — Review 8

Complaints by Number 26
The Terminology 26

Cabinet Confidences (Section 69) 33

Case Summaries 35
Refusals 35
Delays 63
Time Extension 65
Fees 67
Miscellaneous 71

Enquiries 76

Public Appearances 84

Federal Court Review 86

Corporate Management 98

Appendix I Organization Chart 100

Appendix II Exemptions and Exclusions
under the *Access to Information Act* 101

The Fifth Annual Report

Introduction

As this April 1, 1987, to March 31, 1988, Annual Report is made public the Office of the Information Commissioner has existed for five years.

There have been no changes in our mandate, the appointment of the Commissioner and Assistant Commissioners, or in the powers and authority of the Commissioner. These remain as described in the 1986-87 Annual Report, and information on those subjects can be obtained there and from earlier reports.

There are changes to this year's report: the case summaries' and statistics' terminology has been revised and the statistical charts have been redesigned and amplified. We have been able to simplify the reporting in statistical terms, thus making more meaningful comparisons with Treasury Board figures.

This report, as in previous years, summarizes complaints and describes litigation. However, we included this year only complaints that raised new issues. As before, we have described all litigation initiated by the Commissioner or otherwise involving our office.

Five years does represent a milestone, and, for that reason, it seems appropriate to sum up in broad terms what, from the point of view of our office, has happened to freedom of information at the federal level of Canada. The report contains our assessment of the effect of the *Access to Information Act*, the results of the Parliamentary Review and the government's response and a few observations on these. Because I deal with attitudes, I am subjective on some points: I generalize and draw broad inferences that do not always apply to all individuals or all government institutions. Nevertheless, these observations are firmly based on the experience and the impressions our office has gained over five years while dealing with complaints under the *Access to Information Act*. (Over the five-year period approximately one out of eight access requests results in a complaint.) I also present some hard facts and hope that no one will be uncertain as to what I consider facts and what are observations.

My discussion touches on the traditions of openness in government and the rationale for the public's demand that government be accountable.

Finally, I explain why I believe *"The Steps Ahead"*[1], the government's response to the Parliamentary Committee's report *"Open and Shut"*[2] has, by inadvertance or by design, undermined both the letter and the spirit of the *Access to Information Act*.

Traditions of Openness

Open government, transparence, freedom of information or access to information rights, no matter the label, is not a new concept and it is not an issue that divides a government along party lines.

During the period of enlightened monarchy in the 18th century, Swedish lawmakers abolished censorship (save on the subject of religion) and included in the Swedish constitution the rights of access to information, describing them under the heading of "Freedom of the Press". Those provisions remain in the Swedish constitution and the exemptions to the right of access are similar to those found in the Canadian Act. The Swedish system of government differs from Canada's but, based on discussions with users and officials in Sweden, I am reasonably certain that the results of access requests in Sweden (including those for what we call cabinet secrets) would not substantially differ from similar requests in Canada.

An account of the spread of western freedom of information is not required here but necessary in reference to some events which occurred before and during the debate on the Canadian bill that became the *Access to Information Act*.

With the exception of the Cabinet Chamber, Canada traditionally is open in its political and judicial institutions. Closed courtrooms, inaccessible legislative chambers and committee rooms are rare and justification is usually required for *in camera* hearings. Canadians are justly proud that they have a daily question period in the House of Commons that they can observe as well as other proceedings in Parliament. They take for granted open Courts and public judicial and other decisions.

The Canadian Constitution confirms the right of freedom of expression, with its companion, freedom of the press. We say and print what we wish, subject only to reasonable limitations such as the laws on libel, sedition, pornography and contempt of court. Publishers comment on, criticize and disagree with the government with no need to submit their material for pre-publication censorship.

Is Freedom of Information Different?

There is, I suggest, a difference between the tradition of open institutions and legislated access rights or freedom of information. That difference

[1]Department of Justice, Access and Privacy: *The Steps Ahead*, Canada, 1987

[2]Report of the Standing Committee on Justice and Solicitor General on the Review of the Access to Information Act and the Privacy Act, *Open and and Shut: Enhancing the Right to Know and the Right to Privacy*, Canada, March 1987

may explain the initial difficulties Canada encountered first in passing an access law and ultimately in having it obeyed, let alone promoted by the government.

The first freedom of information bill was introduced to the House in a private members bill in 1965 by Barry Mather, the New Democratic Party MP for New Westminster. However, the second MP to introduce such a bill in the House of Commons was the man known now as the father of access to information in Canada, Gerald Baldwin, the Progressive Conservative member for Peace River. Many bills followed including one by the Liberal Government in 1972 which was introduced by the Honourable John Roberts, and Bill C-15 which was introduced in 1979 by the Honourable Walter Baker, President of the Privy Council in the Conservative Government. It was not passed before the government was dissolved.

A bill, C-43, was finally piloted through the House of Commons by the Honourable Francis Fox, Secretary of State in the Liberal Government. It became law on July 7, 1982. The bill was intensively debated in Committee through the hot and humid summer nights so that it could be reported to the House of Commons. It was widely assumed that the two opposition parties primarily agreed to conclude the hearings when the Minister agreed to include a Parliamentary Committee three-year review of its provisions.

There is no doubt in my mind that all of the members believed that the purpose of the review was to make the law better by expanding the rights, tightening the exemptions and strengthening the enforcement of its provisions.

Unfortunately, this has not happened.

Living with access to information may be compared to having uninvited guests constantly drop in. You never know when they will show up, how many there will be, whether they will look under the carpet, on top of the cupboard, or behind the sofa; you may not feel up to having company nor do you know whether the children will behave. Such visitors intimidate anyone.

In spite of Canada's tradition of openness, in spite of the normally thick skins of politicians during question period or when faced by the press, both the government and the bureaucracy in Canada have been particularly sensitive to the revelations that have surfaced as a result of the *Access to Information Act*. Ironically, very little has been released as a result of access requests that was not already suspected, or known, or that could not have been learned in other ways. One may conclude that it is the unpredictable nature of access requests rather than the released information itself, that is the cause of the irritation. Unfortunately, applicants under the Act are often seen as adversaries rather than as someone entitled to a government service.

I will not deny that there have been a few instances of unreasonable behaviour on the part of applicants. The surprise is, that while public servants are usually very tolerant of that small

unreasonable proportion of the public, they appear less so when giving service under the *Access to Information Act*.

The desire to be prepared for what may be revealed under the Act was exemplified in a letter, portions of which were made public by the Globe and Mail newspaper on December 3, 1986. The newspaper report read, in part:

> "Government departments have been ordered to consult Prime Minister Brian Mulroney's senior adviser before releasing potentially embarrassing information under the *Access to Information Act*.
>
> "'Where the records being requested relate to the Prime Minister or to the operations of his Office...you should arrange for consultations with Dr. J.A. Doucet, senior adviser to the Prime Minister,' Paul Tellier, the clerk of the Privy Council Office, said in a Sept. 9 letter.
>
> "Copies of the letter were sent to D.B. Dewar, Deputy Minister of National Defence, and James Taylor, under-secretary of state for External Affairs...
>
> "Mr. Tellier notes in the letter that: 'The Prime Minister has asked me to communicate with you with respect to the processing by your department of requests for access to departmental records under the *Access to Information Act*.'"

The government has not denied the existence or content of the letter. The consultation suggested by the letter was seen by many as improper interference with the operation of the Act. However, I have already publicly stated that in my opinion consultation *per se* is not unlawful and I would seek only to intervene if there is evidence of political interference, or if consultations result in efforts to impede the proper exercise by an individual of his or her rights under the *Access to Information Act*.

Nevertheless, there is equally no doubt in my mind that the message taken from the letter by many public servants was different from that which the actual words of the letter conveyed. Rightly or wrongly, public servants believed that the message was that disclosure under the Act may cause the government embarrassment and that such embarrassment should be avoided. Consequently, it would take a very independent, strong-minded public servant to argue with superiors in favour of release. Again, if records are legitimately exempted, I have no quarrel. However, the Canadian Act contains a number of discretionary exemptions, and that discretion to disclose is not likely to be exercised in favour of release after receipt of a letter such as Mr. Tellier's.

Before the *Access to Information Act*, access to information was a privilege granted a trusted few. There was probably a general feeling that things were under control, barring the anonymous disclosure by means of "brown envelopes."

The Act made access an enforceable legal right, subject to express exemptions, excercisable by citizens and landed immigrants regardless of their motive for the request or the intended use of any released information. But in *"The Steps Ahead"* the government suggests that those legal rights are being abused.

I think a number of ministers and public servants believe the Access Act goes too far. From an historical perspective such a desire to pull back is not unique; society often retreats when it thinks it has gone too far in any direction.

While I doubt that the electorate would tolerate a repeal of the *Access to Information Act* or that a government would repeal the *Access to Information Act*, I repeat that the response of the government to the Parliamentary Committee's report places the rights in considerable jeopardy.

Gerald Baldwin has said that it takes a virgin government to enact access to information laws. To that I would add that their survival requires a sophisticated electorate and a mature, thick-skinned government. A determined, independent and adequately funded Information Commissioner helps.

Why is Open Government Necessary?

Government is accountable through openness. Access to information helps the public determine how government works and ensures that government acts in accordance with law and its own established procedures. Access to information ideally should be a check on the government's duty to act fairly, and to show respect for individual and minority rights. The public wants to know how the government spends money, and how and why other decisions are made. The public may wish to learn about a specific government program and whether its objectives were met and at what price. The public wants to ascertain for itself whether anyone received an unwarranted benefit from the government; it may want to know what outside advice the government received, at what price and from whom. Finally, judging by access requests, the public is extremely interested in poll results.

It may be argued that the government, in due course, makes most of that information available. However, the electorate has a guarantee of receiving more facts through freedom of information rights. This is so even if that right of access is used more by opinion makers such as journalists, academics and special interest groups than the average member of the public. The problem legislated access rights present for the government and the administration, as stated, is that they are unable to control what, when and how much information is divulged. Consequently access requests are often considered as nuisances, rather than as indicators of subjects of electorate interest.

The public use of the Act costs the government money. But concern over these costs should not diminish the availability of government information. Disclosed information motivates the informed debate that is essential to a fair social order. Denial of access spawns ill-informed speculation and unfounded rumours about government operations. Release of information can create a better understanding

of the difficulties facing those who govern and perhaps generate even a measure of sympathy.

Given the obvious benefits of a free flow of information, why such a negative government response to the Parliamentary Committee?

What Went Wrong?

In *"The Steps Ahead"*, the government professes a belief in the public's right to know. However, a different story is told by the offhand way that the response dealt with, or simply ignored, the Parliamentary recommendations for substantial changes to the Act. I think the government has bared itself to criticism not only from the cynics but from the serious users who understand and accept the need for a balance between rights to access and certain other goals and needs of society. The exemptions to the Act were carefully analyzed in evidence before the committee and in the committee's unanimous report. Yet, the government ignored the recommendations for tightening up any exemption.

The hidden message in *"The Steps Ahead"* has far more impact than has its stated commitment to open government. That hidden message has been felt by users and by this office. It has increased delays and encouraged institutions to withhold or delay access on technical or irrelevant grounds. Without any genuine government commitment to the principles of the Act, public servants too have shown apathy and have nothing to gain through zealous compliance; there may even be rewards for non-compliance.

The existence of access rights appears to stimulate more federal government resentment than does any other right or entitlement. Public servants argue that they should not prepare someone else's thesis—(they should not); they object to the fact that "these people" make money by selling the information they get—(a few may, but making money on what a person learns from the government is not unique to the *Access to Information Act*); there are objections that users go on fishing expeditions—(the Act permits that if the requestor is prepared to pay).

There is, however, another reason for public servants' displeasure, although they do not mention it. Reviewing a record for access is frequently boring, time-consuming and unrewarding. Some of this resentment might evaporate if the government message supported the principles of freedom of information and public servants involved. For example, in their performance ratings, credit could be given specifically for good service to the public in the access field.

In this game of hide-and-seek, our investigators can become hapless pawns. When they insist upon observance of the severance principle, requiring release of every word of every sentence that does not qualify for exemption, public servants ask them to show how it can be done. Thus investigators sometimes end up doing the whole record and then, in effect, reviewing our own suggestions to determine what is exemptable.

Should we deny this help, institutions will apply less and less severance and users will not get what they are entitled to get. Where refusal to consider severance is complete and we do not think such is justifiable, we make recommendations for release "subject to the Act". That is neither effective nor a good use of anyone's time.

Should the Minister reject the recommendation and an application is made to court, the court will not be in a position to carry out a page-by-page severance review, but will have to rely on the word of the institution that they have done what is possible. The court, if it concludes that some severance is possible, may order that it be done and everyone will be back where they started: someone still has to do the onerous work.

Other problems occur. Institutions have begun to claim as many different exemptions as possible for any given portion of a record that they seek to withhold. We believe this practice may persuade some users of the Act that it is hopeless to complain.

New practices have been developed—some with the best intentions. For example, an institution will inform a requestor that they can informally deal with his or her request. It may be so but the applicant is then not informed in writing of what has been denied nor of the right to complain.

Here is yet another problem. Sometimes clarification of what a requestor wants may be necessary. When the clarification produces an essentially different access request the mandatory response time-frame is reset. But in some cases institutions have attempted to reset the time-frame by seeking clarification unnecessarily or in instances where the clarification did not alter the essential nature and scope of the request. How serious is this practice? Institutions have been known to achieve clarification over the telephone and then advise the applicant by letter that the clock does not start to tick until the department has received a written confirmation.

As the following section illustrates the Parliamentary Committee laid out the route to an even better Act. The government blocked the road.

"The Steps Ahead" - Review

The following comments are our reactions to the government's response paper, "The Steps Ahead" which followed "Open and Shut", the report of the Parliamentary Committee that reviewed the Act.

Most of our headings correspond to those of "The Steps Ahead". For additional information, the reader is referred to the two reports, the evidence before the Committee and our 1986-87 Annual Report (pages 3-17), which contain comments on the relevant portions of the Committee's recommendations.

Informing the Public

We welcome the government's promise to "move to launch a public awareness campaign... to inform Canadians about the Act and the role it plays in the government's overall policy to provide information to the public". The government's commitment to "amend the (Act) to provide a public education mandate for the office of the Information Commissioner" and the provision of funds for such activities solve some of the problems concerning the Commissioner's mandate that I have mentioned before the Committee.

Establishment of a formal public awareness program on access to information constitutes a much needed change and this program should help improve attitudes so that the public service may view access rights more positively. The promised specialized training package planned for the coordinators will assist this group of public servants which (as has been recognized in earlier annual reports) is in dire need of moral support.

Expanding the Right to Access

The Parliamentary Committee recommended that the current schedule of the Act which lists those government institutions covered by the Act be replaced by a list of those not covered. While the Office did not take a position on this issue during testimony before the Committee, we agree with the recommendation. Such change would show the public any government action taken to diminish the extent to which government institutions are covered by the Act.

The Committee also recommended that the Office of the Information Commissioner be subject to the Act and there are no reasons why it should not. However, our office is subject to a statutory prohibition against disclosure of information obtained in the performance of our duties except for such specified purposes as reporting to Parliament and dealing adequately with complaints. Consequently, we may have to transfer many requests to the departments involved and requestors may not receive much information from our office.

If our office becomes subject to the Act, there will be need for a special procedure to review any decision the Commissioner makes not to disclose a record from our office for which an access request has been made. Presumably a complainant would be able to apply immediately to the Federal Court.

Eligibility to Apply for Access

Only Canadian citizens and landed immigrants have rights under the Act but we have suggested that this limitation is illusory. Any determined individual should be able to find an agent to apply on his or her behalf. The Committee recommended that any natural or legal person should have the right to access, regardless of domicile. We agree. The government rejected the recommendation saying that the "additional cost involved is not acceptable". We believe it ignores reality to argue that desirable universal access would be too costly and we predict no impact from an amendment to remove the present limitations.

Facilitating Access

The government responded positively to the Committee's recommendations to facilitate access by using electronic means. It proposes to explore the use of a single data base to provide a variety of publications to assist users of the Act. We urge the government to also recognize the interest Canadian librarians have shown in the Act and to sponsor—on a continuing basis—information seminars for the librarians. Possibly this could be done in conjunction with the authorities of those provinces which have enacted access laws.

Coordinators - The Front Line

The government, recognizing the vital role the access coordinators play in successfully implementing the Act, has promised steps to update the coordinators' requirements and duties, emphasizing their need for direct access to the deputy minister or other senior officer so that responsibilities are fully discharged and problems solved as quickly as possible. A training package is to be developed. We applaud this, but must again emphasize that the coordinators need much more; for example the support of the government by an unequivocal message that coordinators will not be blamed nor will their careers be at risk, when requested information is released in accordance with law and the government finds the result unpalatable.

Time Limits

Response to access requests is frequently delayed. Delays may cause the information to become useless, giving rise to an oft repeated phrase: "access delayed is access denied".

In the fall, 1986, we began giving priority to delay and time extension complaints. Later, one investigator was exclusively assigned to deal with such complaints, and now they are being dealt with at a pace much faster than before. Unfortunately the number of such complaints increased simultaneously: this year we dealt with 167, last year there were 80, in 1985-86 there were 62, in 1984-85 41, and the first nine months, 12.

Our office is not always able to bring relief as quickly as the requestor needs it. Many have given up complaining about delays, and therefore the number of complaints on the subject may not give the whole picture.

In some instances we applied for judicial review on the ground that access is deemed to have been refused even when we knew that the government institution might itself not have total control over when the records would be released. For example, the institution might be waiting for word from another government and have underestimated the time required.

The delay problem also arises because applications for judicial review are time-consuming and frequently records are released after a court application is filed and before the matter is heard. Thus, the government institution has little to lose from a delay complaint.

On the other hand, government institutions that act fairly and invoke extensions only when necessary feel dealt with unjustly if, in one out of many cases, they fail to meet their own deadline and we report to the minister. They believe they should have earned credits for their previously excellent performance. I can sympathize, but when a complaint of delay is substantiated, we must, in fairness to the complainant, report the fact to the minister. The time limits are set by the Act, and neither this Office nor the institution can properly overlook violations. Access to be meaningful must be timely, and it is our duty to see, so far as is possible, that institutions are discouraged from being late or unnecessarily invoking lengthy extensions.

The Act requires government institutions to process access requests within certain time limits. Government institutions may extend these limits when large numbers of records are involved and meeting time limits could unreasonably interfere with the operations of the institution, when consultations are necessary that cannot reasonably be completed within the time limit, or when third parties must be notified. In the first two cases the institution must specify the new time limit; not so in the third. When the time limits are exceeded, the Act provides that a refusal of access is deemed to have occurred.

Our delay investigations have shown that a small number involve failures to meet initial 30-day response time limits and that most delays occur when an institution fails to meet the extended time limit that it put into effect. Generally such delays are attributable to one of four reasons:

— Some departments have not delegated authority to disclose to the access coordinator. Thus the response must await the signature of the Minister or of a senior officer;

— When consultations are necessary with other departments, provinces or foreign countries, those consulted may be slow to reply, even though they have been asked to respond by a date that enables the original department to meet the time limit;

— Although it is not necessary to specify the duration of a time extension when third parties are notified, some institutions do and then cannot always meet that date. In some cases this is caused by the institution's failure to notify the third party within the first 30 days after the access request is received, as is required by the Act;

— Most frequently departmental coordinators attribute delays to staff shortages. Some departments lack full-time coordinators, making the job a secondary function to a main task. Other departments have allocated substantial resources, but even they are unable to meet the time requirements when a great number of access requests are filed in a short space of time.

Exemptions - General

In "The Steps Ahead" the government has not addressed the evidence before the Committee, the Committee's recommendations to reconsider the exemptions, and our assertion that sometimes exemptions are abused so as to withhold records for irrelevant reasons. In fact, the suggestion that it should be necessary to show some injury to justify an exemption appears to have been ignored.

Since the government purports to support the principle of freedom of information, it ought to accept that information should be withheld only if its disclosure would cause injury.

We continue to believe that all exemptions to records subject to the Act should be discretionary and subject to an injury test with the possibility of Court review of the exercise of discretion. This is covered in more detail in conjunction with comments on the specific exemptive sections which follow.

The government states that exemptions protect sensitive information relating to such vital interests as national defence and security, law enforcement, and the management of the economy. It adds that exemptions also protect individual interests in personal and business-related information and the public interest in the effective operation of government.

Specific Exemptions

The text of exemptions is reprinted in Appendix II.

Section 13

Section 13 deals with information received from other governments. In this context the Parliamentary Committee report dealt mainly with personal information and its protection under the *Privacy Act,* particularly with reference to personal information originating with a province. The government, ignoring this major concern of the Committee, switched the focus to "sensitive" information received from other governments. In doing so, it failed to consider the anomaly that occurs when personal information that would otherwise be available under the Act (for example, with the consent of the person to whom it relates) must be withheld solely because it was collected by a provincial or foreign government.

As other governments enact access laws (half the Canadian provinces have) the federal government might take the initiative to achieve reciprocal legislation to ensure that a record withheld on the ground that it was provided by another government is subject to access rights in that other jurisdiction.

Section 14

The government will consider the recommendation of the Committee to change the word "affairs" to "negotiations" in section 14. We support the recommendation and suggest a time limit in this section.

This is one of several sections that include an injury test, followed by paragraphs that indicate specific types of information that may cause that injury if released. The interpretation of such sections is a contentious issue. Our position, which applies to all such sections, is covered in section 15 comments.

Section 15

The government's expressed belief that the Act now strikes a proper balance between the right of access and the need for confidentiality fails to come to terms with the problems of interpretation that arise in this and other sections.

Section 15 opens with a general statement that disclosure of a record may be refused where it contains information the disclosure of which might reasonably be expected to cause harm to specified interests. This, as in other sections, is followed by a series of paragraphs "including" a description of information relating to a number of subjects. The evidence before the Committee and its report described the interpretation issue that has arisen from sections so organized. Shortly stated, some government institutions interpret these sections to mean they can withhold information based exlusively on the introductory portion. The issue is not even discussed in the government's response and we doubt that it intends to deal with the matter at all in its promised review of exemptions.

We maintain that a government institution, to substantiate an exemption, must show a reasonable expectation that disclosure would injure one of the interests specified in the section, *and* also that the records are of the kind, or are similar to those described in one of the paragraphs.

Some institutions reject our interpretation, believing that they do not have to cite a paragraph and that the classes or categories are merely illustrative. They argue that all the government has to show is that there is a reasonable expectation of harm.

Permitting an institution to exempt without paragraph reference violates the principle of the Act requiring that reasons for exemptions be limited and specific and that the complainant be entitled to notice of the grounds for exemptions. Reference to the injury statement alone ignores core principles of the Act.

There has been no judicial interpretation of the issue. We foresee possible applications for such review in the following situations:

a) No injury has been established but the class or record has been correctly cited.

b) Injury has been established but the paragraph cited is not applicable, nor can an analogous class of record be established.

c) Injury has been established but the institution refuses to specify a paragraph or otherwise describe the qualifying class of record to the applicant or even to our office.

In our view, exemptions would be invalid in all three situations.

Our office has already received complaints based on the failure of government institutions to specify the paragraph describing the kind of information involved. These may ultimately produce multiple applications for judicial review.

We urge Parliament to avoid this by amending the Act to clarify the meaning of these sections. Otherwise, if our interpretation is correct, it is possible that the government will not be able to refuse disclosure of records where release of the information might be seriously detrimental to the public interest.

Section 16

We have no comment on this section, not dealt with in "The Steps Ahead".

Section 17

This section was not the subject of discussion during the review. *The Information Commissioner v. Minister of National Revenue*, included under the heading "Federal Court Review", illustrates the use of this section.

Section 18

"The Steps Ahead" said that amendments will be made to section 18 to facilitate access to testing results done by the government. This meets the Committee's recommendation and would be useful.

Section 19

The Parliamentary Committee recommended that the provisions of the *Privacy Act* that define personal information (section 3) and the use that may be made of personal information (section 8) be included in the *Access to Information Act*.

This recommendation recognized that applications for personal information are made under the *Access to Information Act* and we agree that it would be useful to repeat the privacy provisions in that Act. The Committee also recommended improvements to the definition of personal information. We agree.

The Committee considered section 19(2), which provides that personal information may be disclosed with the consent of the individual concerned, where the information is publicly available, or where disclosure is in accordance with section 8 of the *Privacy Act*. It recommended the subsection require, rather than permit, disclosure in any of these circumstances. That would agree with our interpretation of the decision of *Information Commissioner v. Minister of Employment and Immigration*, [1986] 3 FC 63, Federal Court No. T-276-85, November 27, 1985 and May 2, 1986.

The Committee recommended disclosure of the exact salaries of order in council appointees. The question was dealt with in a complaint before the Commissioner as a result of which the government issued a press release indicating ranges of salaries requested. (See under Federal Court Review, *Information Commissioner v. The Privy Council Office.*)

The government's response agreed that *Privacy Act* changes could make it a more effective data-protection statute and may consider amendments aimed at clarification; for example to ensure that sensitive information, such as employment equity or conflict of interest declarations and performance appraisals, be treated as personal information subject to privacy protection. The government will also ensure that information about individuals holding licences and permits which do not confer a discretionary, financial benefit continues to be protected as personal information and will amend the definition to exclude information about individuals who have been dead for more than 10 years rather than 20 years as is currently the case.

The government made no response to the recommendations dealing with the salaries of order in council appointees, or on recommendations directed at subsection 19(2).

While the government's response as well as the Committee's recommendations were made with reference to the *Privacy Act*, they are important to access Act users because the Information Commissioner deals with complaints about personal information withheld based on section 19. We welcome the government's intention to clarify the definition and use of personal information.

In dealing with such complaints our office believes that affected individuals must be treated fairly. There is no provision in the Act to give notice to those whose personal information might be the subject of a recommendation for release unless the information falls within the definitions of confidential business information (section 20). Therefore we welcome the Committee's recommendation that the *Privacy Act* be amended to require notification to individuals of proposed release in the public interest (paragraph 8(2)(m) of the *Privacy Act*).

We understand the two acts as follows: if, on the investigation of a complaint, we conclude that personal information is releasable in the public interest with reference to paragraph 8(2)(m) of the *Privacy Act*, we may, based on the duty to act fairly, contact the individual concerned to bring to his or her attention the existence of the *Privacy Act* and the role of the Privacy Commissioner. In appropriate cases we might also seek consent to release. If a recommendation for release is made, we believe that the head of an institution who accepts that recommendation is obliged to inform the Privacy Commissioner prior to any release.

The government has not had this issue placed before it in those terms previously, but as amendments to the *Privacy Act* appear to be contemplated, we urge the government to consider providing for procedures that enable individuals to make representations to deal with their records. The procedures provided for third parties in the *Access to Information Act* may serve as a model.

Section 20

The government response has adopted the Committee's recommendations dealing with confidential business information.

"The Steps Ahead" mentions the proposed "trade secrets" definition in the Criminal Code, which if adopted, the government would consider using in the Act. Trade secrets will be made subject to disclosure where public health, public safety or protection of the environment is at stake. The government also accepted the recommendation to provide notice to third parties by means of advertisements.

These proposed changes will benefit all the parties involved.

However, there remains a concern in our office about third party procedures. This was described in our original brief to the Parliamentary Committee:

> "Under section 9 of the Act the government may extend by a specified period the time limit to respond to an access request if consultations are necessary to comply with the request.
>
> "This provision is not limited to consultations within the government. In some cases, the government has used it to consult with a potential third party intervenant, rather than send out formal third party notices under section 28. This practice is desirable in one respect: it can be used as a quick means of determining if there are grounds for refusing disclosure under section 20 of the Act and in some instances the third party may even give its consent to disclosure.
>
> "However, the practice does not give the third party its formal right to make representations and to apply to the Federal Court for an order prohibiting disclosure. Such informal consultations may also leave the government department open to the criticism that by setting its own time limit to complete the consultation process it creates a dilemma in cases where the third party issue is not resolved: whether to disclose the record anyway (and meet the time limit) or continue the consultative process and run afoul of the time limits.
>
> "By following from the outset the third party notice procedure under section 28, the government is forced to make a decision quickly, but at least the third party has the right to bring the case before the Federal Court."

We hope this concern will be taken into consideration during the preparation of the other proposed amendments.

Section 21

Section 21, permitting the exemption of advice and accounts of consultations and deliberations, is probably the Act's most easily abused provision. It is controversial because it is discretionary and contains no injury provision. Furthermore, in *Information Commissioner vs. Chairman of Canadian Radio-television and Telecommunications Commission*, [1986] 3 FC 413, [1986] 1 FTR 317, Federal Court No. T-707-85, February 5, 1986, the Federal Court ruled that once it is determined that a record falls within the class of records that are referred to in the exemptive provision the court has no power to substitute its discretion for that of the minister. It cannot, therefore, order the records' release.

The Committee recommended that the exemption be subject to a harms test, and that it should apply only to policy advice and accounts of consultations and deliberations at the political level of decision-making. The government rejected both recommendations. It also rejected the recommendation that the present requirement that the record must have come into existence less than 20 years prior to the request should be amended to a limit of ten years.

A harms test would be desirable even if the time limit were amended, since institutions would otherwise continue to be able to withhold recent records whose disclosure would cause no harm.

Some government institutions continue to release requested information that might qualify for exemption under the section. We applaud this compliance with the spirit of the Act.

However, other institutions withhold—it appears—simply because it is possible. One example was withholding the schedule for the Ottawa Winterlude after the event was over. Sometimes the section is used to avoid having to review and sever.

During the debate on the bill that became the Act, it was suggested that the public should not be deprived of factual information that was provided as part of the process of giving advice, or contained in accounts of deliberations. We have seen numerous examples of such information being withheld particularly when facts and advice are intermingled. Because of the CRTC decision, we can only appeal to common sense when arguing for severance and release. Too often that does not work.

We maintain that the paragraphs which permit the exemption of advice and accounts of deliberations should be limited to those that deal with policy at the highest level and that an amendment, in addition to the suggested harms test, is necessary to achieve this end.

Section 22

This section, not discussed in either paper, requires no particular comment.

Section 23

Section 23 is discretionary, permitting the withholding of records that contain information subject to solicitor-client privilege.

The Committee recommended that the section "be amended to clarify that the solicitor-client exemption is to apply only where litigation or negotiations are underway or are reasonably foreseeable." The government will consider the recommendation only in the context of a review "to ensure that competing interests are reconciled to the greatest extent possible."

We believe the section on occasion is used to withhold records when the public interest would be better served by release. We also have seen attempts to use the section as an exemption for records dealing with policy, business, and other non-legal matters.

We agree with both the Committee's recommendation and its observation that "The exemption should not be used to thwart the spirit of the (Act) simply because the Department of Justice has had occasion to provide information as part of routine government decision making." The adoption of the Committee's recommendation would not prejudice the public interest. It would obviate claims of privilege like those now being made for inter-office memoranda on legal subjects not relating to litigation or negotiations.

Section 24

Section 24 specifies that the government must refuse disclosure of any information if disclosure of that information is restricted by a confidentiality provision in another federal act. That provision is listed in Schedule II. The Committee, which was required by the Act to make a report on the necessity of section 24, recommended that it be replaced by mandatory exemptions contained in three specific acts, concluding that for other cases the exemptions in the *Access to Information Act* provided sufficient protection to the public, personal, and corporate interests. The government has stated only that it will explore other options.

We agree with the Committee's recommendation.

The Existence of Records

Subsection 10(2) entitles an institution to neither confirm nor deny a record's existence. This, mentioned in public appearances, has provoked amusement. But it has a purpose. When knowledge of the existence or non-existence of a record in itself can cause injury, the use of subsection 10(2) is legitimate.

A few examples are: a request for a record that would enable the requestor to learn whether certain military experiments have taken place; a request to find out whether a patent application has been made; a request for information about successful attempts at breach of security at a penitentiary or an embassy.

The Committee recommended that subsection 10(2) should be applicable only when an exemption was claimed under sections 13, 15, or 16. However, an institution should be able to use the subsection when claiming any exemptive section, subject to one condition: the institution should be required to show that informing the requestor whether the record existed would cause the injury described in an exemptive section.

Kealey & Vienneau

On March 3, 1988, the Federal Court of Canada, Trial Division, delivered judgment in the cases of *Kealey v. Solicitor General* and *Vienneau v. Solicitor General*. The facts, the issue, and the judgment are summarized elsewhere in this report under "Federal Court Review".

Although we have appealed that judgment, we must now, of course, accept the law as interpreted by the Court. Comments on the interpretation are made not to dispute it but to urge Parliament to consider an immediate amendment to the Act to ameliorate the real difficulties it creates for information requestors.

The Court found that a government institution which withheld portions of records was not required to either annotate the blanked-out portions of the released documents to show the exemptive provision used for each, or to specify the portion of the record deleted pursuant to each exemption in the notice given under paragraph 7(a). Rather, the Court held, it was permissible simply to list all the applied exemptions in a covering letter.

The Court commended the practice of showing which exemption applied to which specific portions of the records. This practice, developed in 1978 under the privacy portion of the *Canadian Human Rights Act*, was introduced by the RCMP and National Defence and was continued by other departments under the *Access to Information Act*. It makes it easier for requestors to decide whether they should complain about the deletions from the record. Despite the fact that the Court commended this practice, we fear that government institutions, because of the judgment, will no longer follow it.

No doubt, a sophisticated requestor with sufficient patience, time and money could discover the exact justification for each deletion, by submitting successively narrower access requests. This is not, however, a substitute for an amendment.

Finally, we have on occasion faced the argument that specifying the exemption for a particular portion of the record created the injury the exemption was designed to prevent. We have accepted the argument where it was justified by the content of the record, providing our investigator was informed of the employed section.

Cabinet Confidences

The government has rejected the Committee's recommendation for changes to section 69 and to the *Canada Evidence Act*. Some limitations upon access to Cabinet papers are desirable, but the present exclusions from the Act are very extensive. Furthermore, certain changes in Cabinet procedures have resulted in few or no discussion papers being available, so that the public is unable to obtain factual background documents upon which Cabinet decisions are taken, as intended by paragraph 69(3)(b).

Fees

"The Steps Ahead" says: "A recent study has estimated actual costs of processing the 12,000 requests [handled during the period July 1, 1983, to end of March, 1987] at $34 million or $2,833 per request" while "total fees collected have only amounted to approximately $141,500." The government adds: "Processing an access request provides a benefit to the requestor at the expense of the taxpayer." While these figures may horrify the average taxpayer, stating the situation in solely financial terms is too commercial. Benefits to taxpayers and all Canadians arise from the existence of access rights that cannot be measured in dollars. The main such benefit is the creation of accountability and openness on issues chosen by the requestors and not by government.

The government also says that the "amount of fees collected appears inconsequential compared to the real cost of processing requests and could be used to argue that fees should not be collected at all. However, there remains an important principle that a fair proportion of the costs incurred be passed along to the user."

Yes, some user fees are necessary. If none existed, users might ask the government for every record it holds and probably bring the administration to a standstill. The thrust of the Parliamentary Committee recommendations regarding fees was that the application fees should be rescinded; that the first five hours of search and preparation should remain free; that if no record were found no fee ought to be charged and that the regulations should incorporate a fee waiver policy. The government is "in agreement with the Committee's observations that some changes are clearly required to the current fee structure" and it "will therefore base the assessment of photocopying fees and other reproduction services on market-rate criteria, as the Committee recommends.

The government also promises a Policy Guide to establish criteria for the waiver of fees to produce a fair and consistent application by all government institutions. The criteria, the government says, will "take into account matters such as whether the dissemination of the record will benefit public health, safety or the protection of the environment". While we agree that these are all factors that should be considered in the fees decision, we hope that there will be others.

The federal government provides many services to the public without charge. In a period of financial restraint these may have to be curtailed to some extent, but to single out access users and attempt to have them so far as possible bear the whole costs of processing requests seems unwarranted.

The government outlines its new fees policy as follows:

- the application fee will be eliminated;
- free service for each request for search and preparation time or equivalent services within the zone where it is not economical for the government to recover a fee. Otherwise, fees will be assessed;

— there will continue to be no charge for reviewing material for exemptions or for shipping; and

— subject to the above, fees will be assessed on the basis of the real costs for processing requests.

We assume from the first two items that the government intends to abolish the current provision for five free hours of search and preparation and that real costs will be the norm except for the simplest requests.

The proposed changes would stop applicants from making requests limited to what may be retrieved and processed within the first five-hour periods. That may have been the intention, particularly since a few ingenious requestors have developed schemes for sequential access requests that save them fees.

The government's announced intention to assess fees to recover the real costs of processing requests goes hand in hand with the proposal to allow government institutions to disregard access requests that are considered to be trivial, frivolous, or disruptive.

These two measures, both of which are open to serious objection, seem incompatible with each other. In effect, a government institution will appear to be willing to provide a service for a fee based on real costs but reserves the right to refuse to provide that service.

Once Parliament legislates what almost amounts to a user-pay access scheme, the imposition of conditions (in addition to exemptions) is not warranted. There are reasons to fear that providing authority for the government to refuse access based on the importance of the information requested or the difficulties that the request may cause, could result in access being denied solely on the ground of expediency or for arbitrary and discriminatory reasons.

Trivial or Frivolous and Disruptive Requests.

The *Access to Information Act* section 2 incorporates the principles that underlie freedom of information in Canada: that government information is to be available to the public and that necessary exceptions to the right of access are to be limited and specific. The borderline between the right to know and the government's right, or discretion, to withhold can be determined by reading the sections that describe the exemptions and judicial interpretations of the Act.

"The Steps Ahead" introduces the entirely new concepts that access rights may be abused; that requests may be for trivial information or that the requests themselves may be frivolous or vexatious. The government does not believe that such "abuse" should be "condoned". The report correctly states that as the law now reads "once a requestor pays the application fee and any necessary deposit, a government institution must proceed with even the most frivvolous request." The government adds: "experience has also indicated that the scope of many requests requires that considerable time and effort be expended through an institution to process them."

Introduction into the Act of a provision that would permit an institution to refuse an access request because the institution deemed it abusive, would mean that a requestor, able and willing to pay the real costs of his or her request, could never be certain that the request would be processed.

In the first instance, the request would have to pass a very subjective test: would it take too much time and effort? Would it cause unreasonable diversion of resources away from the institution's other operations or interfere unreasonably with the ability of ministers to perform their functions? Would it be for what they considered trivial information? Such amendment, which the government says it will consider, would change a fairly clearly defined legal right into a nebulous one. The introduction of the notion that an individual might abuse a legal access right is a serious attempt to erode the fundamental principles of the Act itself.

The government's response would make it necessary to evaluate the importance of the information sought in order to decide whether the request was for "trivial information".

This presents many questions. Who assesses the importance of the information—the government or the requestor? If it is the government, can the requestor complain to the Information Commissioner? Can judicial review be sought? Would a writ of *mandamus* with *certiorari* in aid be available on the basis that the institution had acted in bad faith or on some improper grounds? Or will government need the authority of the Information Commissioner before declining to process the request?

The government speaks of "disruptive" access requests. It appears this means requests that cause "an unreasonable diversion of resources from an institution's other operations or... interfere unreasonably with the ability of Ministers to perform their functions."

What will be deemed "unreasonable" is not clear. One institution, for example, has said that it has a tremendous backlog, the requests having increased beyond all their expectations. To deal with the backlog expeditiously would require more staff in the coordinator's office. Would this be an unreasonable disruption of other operations? And what is the result if processing does interfere with their operations and they consider the interference unreasonable? Does all processing stop? Do they rate the access requests and determine which ones will take the least time? Or would they, as some institutions do now in determining which access request will be delayed, give preference to requestors who are infrequent or new?

The same questions arise concerning "trivial". Who will decide; the government, the Information Commissioner, or someone else? Will judicial review apply, and above all, what standards are to be applied?

Finally, it should be noted that paragraph 9(1)(a) already gives the government institution a lot of room to avoid disruption. Where "the request is for a large number of records or necessitates a search through a large number of records" the government may claim an extension of time if "meeting the original time limit would unreasonably interfere with the operations of the government institution".

There is a real danger that institutions will use the authority to refuse trivial, frivolous and disruptive requests as another way to delay in a process that already takes too long; government institutions have nothing to lose by delay.

The Minister of Justice, the Hon. Ray Hnatyshyn, responsible for the government's response, has indicated that the proposed amendment will not take place without consultation. That is good news.

Based on the experience of our office, I predict that the public will resist this suggested change. Denying requests deemed frivolous or disruptive or to be for trivial information, introduces a subjective element which should not be tolerated.

Audits of Institutions

We have taken the position previously that the power to initiate complaints is sufficient authority to ensure that government record-keeping does not frustrate access users. We have commenced several such self-initiated complaint investigations.

The most important ones this year deal with a large number of delay complaints against specific institutions as we intend to determine whether there are systemic reasons underlying the general problem. We will report on these activities in the next annual report.

Separation of Commissioners

I agree with the Committee's recommendation for the separation of the Offices of the Information and Privacy Commissioner. The public would be better served if this were implemented.

Judicial Review

The Committee dealt with the problem of the two-tiered standard for judicial review.

Under section 50, permitting exemption of records on the ground that they contain information which if disclosed would injure federal-provincial relations, international affairs, defence and security, law enforcement or the management of the economy of Canada, the Court may order disclosure only if it determines that a government institution did not have reasonable grounds to refuse. Under section 49 (presumably involving less sensitive information) the Court can order disclosure if the government institution is "not authorized" to refuse disclosure. The Federal Court interpreted section 49 to mean that if a record falls within a class which a government institution has the discretion to exempt, the Court has no jurisdiction to review the exercise of that discretion.

The Committee recommended that there be a single *de novo* standard of judicial review and that this standard should permit the Court to substitute its judgment for that of the government institution.

The government said it will not implement these recommendations because the two-tiered standard is based on the fact that the section 50 interests are all matters for which ministers are responsible to Parliament, and because allowing the Court

to substitute its decision for that of the minister in all cases could have "significant implications for the traditional principles of Ministerial responsibility and accountability".

We agree in part with both positions. The final discretion on sensitive information should be left to the head of the government institution. The jurisdiction given to the Federal Court is appropriate and section 50 should be left unchanged.

For other types of information, however, we agree with the Parliamentary Committee that the Federal Court's role ought to be more extensive. Section 49 ought to permit the court to conduct a review *de novo* and substitute its decision about disclosure for that of the government institution.

Concluding Comments

The Committee's report, including its special report on section 24, comprised 118 pages and made more than 100 recommendations. More than 60 of the recommendations concerned the *Access to Information Act* and the functions of the Information Commissioner. "The Steps Ahead" devoted 19 small pages in response to these recommendations.

Frequently quantitative comparisons are meaningless, so it is necessary to add that for the most part the government's response has been non-committal. With some laudable exceptions, the response has been specific only to reject recommendations that the Committee carefully devised to improve the operation of the Act, and supported by detailed discussion in its report.

Worse the government has announced its intention to further restrict the operation of the Act by a new system of fees and by enabling government institutions to disregard what they termed "trivial, frivolous or vexatious" access requests.

The committee stated it

> "is very concerned about a situation in which harmless records are being withheld under statutes designed to promote disclosure. It is likewise concerned about the existence of mandatory exemptions in the two Acts, under which government officials 'shall' maintain secrecy—even though no discernible injury might result from the disclosure of particular records. Accordingly, major revisions in the drafting of the exemptions are considered vital to the credibility of this legislation. All exemptions should be discretionary in nature. They should also generally contain an 'injury test', so that the government institution is required to demonstrate in each case the kind of harm that could reasonably be expected to occur as a result of disclosure.
>
> "Finally, as a general rule, each exemption should stipulate that the degree of injury resulting from disclosure must be 'significant': accordingly, each exemption should be drafted so that the head of a government institution 'may' withhold records or personal information 'the disclosure of which could reasonably be expected to be *significantly* injurious' to a stated interest. When balancing competing interests, therefore, the Commissioners and

the Federal Court should lean in favour of disclosure unless they are convinced that significant injury would result."

The Committee then recommended that each exemption should contain an injury test and be discretionary in nature. This recommendation follows the spirit of the Act and its implementation would constitute a giant step toward more open government. This particular recommendation exemplifies one of the major improvements that I believe parliamentarians hoped for during those long humid summer nights in 1982 referred to earlier when the minister responsible agreed to a three-year review. The government rejected the recommendation.

In conclusion, I adopt the language from the Act that may be used to express the Information Commissioner's opinion of a minister's response to a recommendation: "inadequate" and "inappropriate". These words, I believe, apply to the government's response to the Parliamentary Committee's recommendations.

Good News

In the summer of 1987 we opened a file which, for want of a better name, we called "What Got Out". In it we placed clippings of articles that referred to records apparently released as a result of access requests under the Act.

They are not related to any complaints and their existence demonstrates the variety of records that some users can obtain. These are random examples:

"The confidential minutes of a federal cabinet meeting 20 years ago show the anguish and bitterness that former French president Charles de Gaulle's Vive le Québec libre speech caused Lester Pearson's Liberal government. The minutes, [were] obtained through the Access to Information law,..." The Globe and Mail, Sept. 2, 1987.

"The federal government hired Decima Research to survey visitors to federal pavilions at the Canadian National Exhibition in Toronto, the Pacific National Exhibition in Vancouver and Quebec City's Expo Quebec. This was in 1985, the year that federal exhibits emphasized Canadian achievements. The Globe and Mail's Ottawa Bureau obtained the results under the *Access to Information Act.*" The Globe and Mail, Aug. 3, 1987.

"[A] poll of 1,400 Canadians over the age of 18, conducted between March 5 and March 10, 1987, sought opinions on taxation issues, government management of the economy and tax reform. It was completed for the department by Decima Research Ltd. and obtained by The Globe and Mail through a request under the *Access to Information Act.*" The Globe and Mail, July 25, 1987.

"[A] federal study, obtained by The Free Press under the *Access to Information Act,* also says the U.S. brewing industry 'has excess capacity approximately double or triple the total capacity of the Canadian industry.'" The London Free Press, Aug. 14, 1987.

"Federal documents released recently under the *Access to Information Act* shoot holes in the argument that dealing in arms manufactures is unproductive because it tends not to generate revenue beyond the initial transaction." The Kingston Whig-Standard, Sept. 18, 1987.

"[A] study, made by the federal Department of Consumer and Corporate Affairs, shows that...the availability of generic drugs does save money for Canadians. The study, completed in mid-1985, was obtained last week by application to the *Access to Information Act.*" The Oshawa Times, Sept. 15, 1987.

"Fierce competition from U.S. and Japanese parts companies will hammer many of the more than 1,000 parts companies sprinkled across southern Ontario by the early 1990s, says the study obtained by The Record under access to information legislation." Kitchener-Waterloo Record, Sept. 16, 1987.

"The window industry's biggest weakness is the small scale of the plants, says a report dated October, 1986, and obtained by the London Free Press under the *Access to Information Act.*" The London Free Press, Sept. 30, 1987.

"Canada's air travellers can hardly be reassured by the latest news on airport safety. A report, from records obtained by Southam News under access to information legislation, shows that airline security guards - the people who check passengers and hand-held luggage before they board aircraft - had failed to detect about 25 per cent of fake weapons carried through screening posts by transport inspectors." The Windsor Star, Oct. 2, 1987.

"The Canadian and U.S. governments have signed a deal allowing Ottawa to send personal information to U.S. immigration authorities without notifying the individual described in the files." The Globe and Mail, Dec. 14, 1987.

"[An] 84-page confidential report of the investigation was obtained by The Star through the *Access to Information Act.* The report blames understaffing for inmate riot at Joyceville." Toronto Star, Dec. 18, 1987.

"Minister followed scientists' recommendations... Fisheries Minister Tom Siddon stuck close to the recommendations of his scientists in issuing four controversial offshore lobster licences, say documents obtained by the Canadian Press." The Ottawa Citizen, Jan. 16, 1988.

Next year's file ought to be thicker.

Complaints by Number

Since the *Access to Information Act* came into effect July 1, 1983, 1,700 complaints have been received. Table 1 shows the status of complaints while the other tables show their distribution and disposition.

In previous years we indicated the number of complaint files opened; 100 files typically involved about 120 complaints. This year we deal simply with the number of complaints received.

TABLE I
STATUS OF COMPLAINTS

April 1, 1987 to March 31, 1988	
Pending from previous year	386
Opened during the year	480
Completed during the year	459
Pending	407

THE TERMINOLOGY

Unlike civil court proceedings, where a plaintiff's case is either allowed or dismissed, complaints before the Information Commissioner are dealt with by mediation, a process which leads to a variety of findings and dispositions. Most complaints concern a government institution's refusal to disclose all or part of a record requested under the Act, but we are also required to investigate complaints about extended time limits to respond, fees assessed, the language of records disclosed, publications required under the Act and other matters.

Complaints are found to be justified or not justified, depending upon their merits. Their final disposition depends upon the circumstances. We attempt to mediate disputes between the complainant and the government institution concerned to achieve an acceptable resolution. If these efforts are not successful, a justified complaint will be reported to the head of the government institution as well-founded and, depending upon the circumstances, specific remedial action may be recommended.

If we find a complaint to be not justified, it will be dismissed with no further action required by the government institution involved. Occasionally complaints are discontinued or abandoned while our investigation is still in progress. In such instances our finding will depend upon the merits of the case as we were able to assess them up to the time that our investigation was terminated.

A "Government Institution" is a department or agency listed in Schedule I of the *Access to Information Act* and is therefore subject to the Act. A reference to "The Minister" usually means the member of Cabinet responsible to Parliament for the particular government institution but in some cases means the person designated by regulation under the Act as responsible for compliance with the *Access to Information Act* by the government institution. For example, the Chairman of the Canadian Aviation Safety Board is the head of that government institution. The following are specific meanings ascribed to the terms used in this Report.

COMPLAINT CATEGORY

The Information Commissioner is required to receive and investigate the following:

Refusal to Disclose

Complaints from persons who have been refused access to a record requested under the Act or a part thereof. These complaints include matters such as the ground under the Act cited by the government institution to exempt the record from disclosure or to exclude it from the ambit of the Act, inability to find the requested record immediately, or the failure to provide an acceptable reason for non-disclosure.

Delay (Deemed Refusal)

Complaints from persons who allege that they have not been given a response to their access request within the time limits prescribed under the Act. (If a response is late, the government is deemed to have refused disclosure.)

Time Extension

Complaints from persons who consider extensions of time limits to respond to access requests to be unreasonable

Fees

Complaints from persons who have been required to pay fees under the Act which they consider unreasonable

Language

Complaints from persons who have not been given access to a record in the official language requested or have not been given access in that language within a period of time that they consider appropriate.

Publications

Complaints in respect of the Access Register, periodic bulletins or other publications which the government is required under the Act to make available throughout Canada.

Miscellaneous

Complaints in respect of any other matter relating to requesting or obtaining access to records under the Act.

FINDING

Justified

We found merit in the complaint. A legal right had been denied or the spirit of the Act had not been followed:

Not Justified

We were unable to find any denial or legal rights or unfair treatment. In some instances, the complaint was outside the Commissioner's mandate.

DISPOSITION

Reported as Well-founded

We were not able to achieve a satisfactory resolution through mediation. The Commissioner reported the findings of the investigation to the Minister, along with any recommendations for remedial action which the Commissioner considered appropriate. A report was made to the complainant.

Resolution Mediated

During the course of the investigation the complaint was found to be justifiable in whole or in part and was resolved through mediation. The government was persuaded to take some remedial action which the Information Commissioner considered to be an acceptable solution to the complaint. A report was made to the complainant and to the government institution. It was not necessary to make a report or recommendation to the Minister.

Discontinued

Our investigation was terminated at the request of the complainant or was abandoned by the complainant before its merits could be fully determined. Discontinued cases are dismissed as unjustified unless it was reasonably clear at the time our investigation was terminated that there was some merit to the complaint. A report was made to the government institution and to the complainant, where feasible.

Dismissed

Because we did not consider the complaint justified, no further action by the government institution was called for. No recommendation was made to the Minister. A report was made to the complainant and to the government institution about the investigation.

RESULT

Remedial Action

Remedial action was taken (or proposed) by the government institution and we were satisfied that this action was sufficient to rectify the matter complained about.

Insufficient Action

Although we recommended that the government institution take some remedial action in response to the complaint, the Minister refused to implement our recommendation, or the action taken (or proposed) was inadequate or inappropriate.

No Action Required

In the circumstances it was not necessary or not possible for any remedial action to be taken.

TABLE 2
FINDINGS AND DISPOSITIONS OF COMPLAINTS
APRIL 1, 1987 - MARCH 31, 1988
(Five-year cumulative figures in parentheses)

FINDING	JUSTIFIED					NOT JUSTIFIED			
DISPOSITION	Reported to Minister as Well-Founded			Resolution Mediated	Discontinued by Complainant	Dismissed	Discontinued by Complainant		
RESULT	Remedial Action	No Action Required	Insufficient Action	Remedial Action	No Action Required	No Action Required	No Action Required	TOTALS	
CATEGORY									
Refusal to Disclose	20 (58)	1 (1)	13 (31)	60 (192)	4 (12)	127 (388)	19 (38)	**244 (720)**	**56%**
Delay (Deemed Refusal)	2 (2)	85 (165)	6 (10)	– (1)	5 (8)	18 (36)	1 (2)	**117 (224)**	**17%**
Time Extension	– (1)	13 (27)	– (1)	1 (3)	– (1)	34 (97)	2 (8)	**50 (138)**	**11%**
Fees	– (1)	– (1)	1 (2)	9 (20)	– (1)	18 (77)	3 (6)	**31 (108)**	**8%**
Language	– –	– –	– –	– –	– –	1 (1)	– –	**1 (1)**	**–**
Publications	– –	– –	– –	– –	– –	– (1)	– –	**– (1)**	**–**
Miscellaneous	– (2)	– (2)	– (1)	2 (14)	– (1)	14 (77)	– (4)	**16 (101)**	**8%**
TOTALS	**22 (64)**	**99 (196)**	**20 (45)**	**72 (230)**	**9 (23)**	**212 (677)**	**25 (58)**	**459 (1293)**	**100%**
	5%	**15%**	**3%**	**18%**	**2%**	**52%**	**5%**	**100%**	

TABLE 3
FINDINGS OF COMPLAINTS AGAINST ALL GOVERNMENT INSTITUTIONS
APRIL 1, 1987 — MARCH 31, 1988
(Five-year cumulative figures in parentheses)

FINDING	JUSTIFIED	NOT JUSTIFIED	TOTAL
Government Institution			
Agriculture Canada	2 (17)	3 (24)	5 (41)
Atomic Energy Control Board	0 (3)	0 (5)	0 (8)
Bank of Canada	0 (1)	0 (5)	0 (6)
Canada Council	0 (0)	0 (1)	0 (1)
Canada Deposit Insurance Corporation	2 (4)	0 (1)	2 (5)
Canada Mortgage and Housing Corporation	5 (7)	1 (11)	6 (18)
Canada Post	0 (0)	1 (1)	1 (1)
Canadian Aviation Safety Board	1 (4)	1 (1)	2 (5)
Canadian Commercial Corporation	0 (2)	0 (1)	0 (3)
Canadian Film Development Corporation	3 (3)	0 (0)	3 (3)
Canadian Human Rights Commission	0 (0)	1 (1)	1 (1)
Canadian International Development Agency	5 (7)	1 (2)	6 (9)
Canadian Pension Commission	0 (1)	0 (0)	0 (1)
Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission	3 (5)	3 (6)	6 (11)
Canadian Security Intelligence Service	8 (19)	10 (26)	18 (45)
Canadian Transport Commission	0 (2)	1 (5)	1 (7)
Canadian Wheat Board	0 (0)	0 (1)	0 (1)
Communications	4 (7)	2 (7)	6 (14)
Consumer and Corporate Affairs	3 (6)	4 (12)	7 (18)
Correctional Service Canada	4 (12)	6 (9)	10 (21)
Employment and Immigration	20 (49)	13 (41)	33 (90)
Energy, Mines and Resources	1 (11)	3 (18)	4 (29)
Environment	4 (10)	3 (10)	7 (20)
External Affairs	24 (49)	14 (69)	38 (118)
Farm Credit Corporation	1 (2)	0 (1)	1 (3)
Federal Business Development Bank	0 (1)	0 (0)	0 (1)
Fisheries and Oceans	3 (9)	1 (6)	4 (15)
Finance	11 (29)	2 (20)	13 (49)
Foreign Investment Review Agency	0 (1)	0 (0)	0 (1)
Great Lakes Pilotage Authority Ltd	0 (0)	0 (2)	0 (2)
Health and Welfare	7 (40)	9 (29)	16 (69)
Immigration Appeal Board	1 (6)	0 (0)	1 (6)
Indian and Northern Affairs	18 (33)	13 (25)	31 (58)

FINDING	JUSTIFIED	NOT JUSTIFIED	TOTAL
Government Institution			
Insurance	0 (1)	2 (3)	2 (4)
Investment Canada	0 (0)	1 (3)	1 (3)
Justice	6 (14)	9 (26)	15 (40)
Labour	2 (3)	2 (5)	4 (8)
Law Reform Commission	0 (3)	0 (0)	0 (3)
National Capital Commission	12 (14)	5 (6)	17 (20)
National Defence	21 (37)	23 (52)	44 (89)
National Farm Products Marketing Council	0 (0)	1 (1)	1 (1)
National Film Board	0 (1)	0 (0)	0 (1)
National Museums	0 (0)	0 (1)	0 (1)
National Parole Board	1 (1)	0 (2)	1 (3)
National Research Council	0 (1)	4 (6)	4 (7)
Port of Montreal Corp.	0 (0)	1 (1)	1 (1)
Privy Council Office	9 (26)	10 (26)	19 (52)
Public Archives	0 (4)	2 (10)	2 (14)
Public Service Commission	1 (1)	2 (4)	3 (5)
Public Works	3 (5)	1 (9)	4 (14)
Regional Industrial Expansion	3 (5)	8 (25)	11 (30)
Revenue Canada - Customs and Excise	6 (15)	5 (27)	11 (42)
Revenue Canada - Taxation	1 (7)	6 (19)	7 (26)
Royal Canadian Mint	0 (0)	0 (1)	0 (1)
Royal Canadian Mounted Police	8 (18)	12 (37)	20 (55)
Science and Technology, Ministry of State	0 (0)	1 (1)	1 (1)
Secretary of State	3 (5)	3 (11)	6 (16)
Social Sciences and Humanities Research Council of Canada	0 (2)	0 (0)	0 (2)
Solicitor General	1 (9)	4 (6)	5 (15)
St. Lawrence Seaway Authority	1 (1)	0 (1)	1 (2)
Statistics Canada	0 (0)	1 (6)	1 (6)
Supply and Services	10 (14)	26 (67)	36 (81)
Transport	3 (18)	11 (25)	14 (43)
Treasury Board	1 (9)	2 (5)	3 (14)
Veterans Affairs	0 (4)	1 (2)	1 (6)
Multiple	0 (0)	2 (7)	2 (7)

TABLE 4
GEOGRAPHIC DISTRIBUTION OF COMPLAINTS
BY LOCATION OF COMPLAINANT

Cabinet Confidences (Section 69)

The *Access to Information Act* does not apply to confidences of the Queen's Privy Council for Canada—Cabinet confidences, as described in section 69—even though these records may be under the control of a government institution. Thus, the government may cite this provision when refusing disclosure of such a record requested under the Act.

The exclusion of Cabinet confidences from the ambit of the Act can be discomforting when we receive a complaint about the government's refusal to disclose a record. It is true that the Information Commissioner, during a complaint investigation, has the authority, notwithstanding any other Act of Parliament or any privilege under the law of evidence, to examine any record to which the Act applies. However, Cabinet confidences are subject to the "normal" laws of evidence, including the *Canada Evidence Act*. Under that statute, a Minister of the Crown or the Clerk of the Privy Council can certify in writing to a court, or other authority with the power to compel production of information, that the information sought constitutes a Cabinet confidence and does not have to be produced. In short, no one—not even the judge in court proceedings—has the right to examine Cabinet confidences. As a result, when we receive a complaint involving non-disclosure of Cabinet confidences, we accept the fact that a government institution may refuse to let us examine the records in question.

TABLE 5
COMPLAINTS INVOLVING REFUSAL TO DISCLOSE CABINET CONFIDENCES
July 1, 1983 — March 31, 1988

Disposition of the Cabinet Confidence Exclusion	Disclosure Recommended	Resolution Mediated	Dismissed	TOTALS
Certificate Not Required	0	10	29	**39**
Certificate Required	0	3	15	**18**
TOTALS	**0**	**13**	**44**	**57**

The obvious question arises: How can we advise the complainant on the propriety of the refusal to disclose if we have not seen the records to verify that they are legitimately Cabinet confidences? Rather than formally issuing a subpoena for production of the records, only to be met with a certificate under the *Canada Evidence Act* that the records will not be produced for examination because they constitute Cabinet confidences, an agreement has been reached between the Clerk of the Privy Council and the Information Commissioner to deal with cases where we have some doubt about the application of section 69.

Upon request, the Minister responsible for the government institution involved, or the Clerk of the Privy Council, will certify to the Information Commissioner in writing that the records fall within the description in section 69 of the Act and therefore are not subject to disclosure even to the Commissioner. We then at least will be able to assure the complainant that the matter has been addressed at the highest possible government level.

Table 5 shows how we handled the complaints involving the refusal to disclose a record protected by section 69.

Case Summaries

This report summarizes 42 cases dealt with by the three Commissioners between April 1, 1987, and March 31, 1988. Each case has a heading to help readers identify particular interests. Also shown at the beginning of each case are such particulars as the department involved, the nature of the complaint and the outcome. These items form the basis for the annual statistical tables produced in the Complaints by Number section.

REFUSALS

Invasion of Privacy Unwarranted

File: 0306

Institution: *Public Service Commission*
Complaint: *Refusal - [19(1)]*
Finding: *Not Justified*
Disposition: *Dismissed*
Result: *No action required*

A former English teacher asked us to investigate the Public Service Commission (PSC) refusal to disclose records naming five English teachers who lost their government jobs and were put on a "surplus list" in 1978. The requestor also wanted to know the ranking in order of merit of the persons on the list and their employment status four months later. The requested records had been exempted by PSC under subsection 19(1) of the Act as personal information.

On its face, the information the complainant requested constituted personal information about identifiable individuals; it was "information relating to the education or the... employment history of the individual". (This is part of the definition of "personal information" in section 3 of the *Privacy Act*.) The real issue was whether an exception to the non-disclosure rule came into play.

The definition also says that information that relates to the position or functions of an individual who is, or was, a government employee is not protected from disclosure. If the persons on the layoff list were considered to be government employees at the time, their names and other information about them would have to be disclosed. If they were not considered government employees their privacy would be protected. We wrote to the complainant:

> "In our opinion, persons who have been declared surplus are not officers or employees of a government institution since their surplus status does not arise until they cease to be employees. The fact that the individual is specially qualified to enter (or re-enter) the public service does not make him or her an officer or employee of a government institution within the meaning of the *Privacy Act* and the *Access to Information Act*."

We were inclined to dismiss the complaint and invited the complainant to make further representations about our tentative finding.

The complainant pointed out that government employees usually are put on a surplus list with the hope that some other job can be found *before* they are laid off. Therefore the requested information related to the individuals while they were still government employees. We acknowledged our earlier misunderstanding of the significance of the surplus list and agreed that the individuals in question remained public servants while on the

surplus list. This, however, did not mean that all information about them held by the government must be disclosed. We told the complainant:

> "A great deal of information about public servants, such as their salary range, duties, opinions given in the course of employment, and in fact their whole history of career moves is available to the general public. Similar information about persons employed in the private sector would not be available, even if the government had this information in its possession. In order to protect what personal privacy public servants have left, it appears to me that Parliament did not intend to provide for the disclosure to the public at large of the ranking and assessment of [these persons]."

The complainant cited another exception to the rule under the *Access to Information Act* which permits the disclosure of personal information where the public interest in disclosure clearly outweighs any invasion of privacy that could result from such disclosure. The complainant compared the ranking of individuals on a surplus list to the ranking of individuals in a government job competition and argued in favour of disclosure of details both to other candidates in the competitive process and to the public at large:

> "[H]ow else can they determine if they have been treated fairly and based upon merit, especially if they are supposed to be hired back according to their place on a list? There is no other way.
>
> "[I]f relevant information as to names, ranking etc., in employment-related situations is withheld on secret lists, it is impossible... to determine whether... public servants who may be involved have been treated fairly and in accordance with the *Public Service Employment Act*. As a consequence of this lack of disclosure, the public servants are ill-served and the public interest of which the public servants form a part is also ill-served.
>
> "Thus, there is a necessity for fairness in any public service employment-related process to be self-evident and open to scrutiny. As mentioned above, this can only be achieved by disclosing relevant information on all people involved in a given employment-related situation..."

We did not agree that this public interest clearly outweighed the invasion of the privacy of the individuals involved and we told the complainant:

> "Presumably there are procedural safeguards in the competitive process to ensure fairness as much as possible without having to resort to the general publication of every detail concerning every candidate.
>
> "As a result, I am simply not able to agree that the public interest in ensuring that [persons on a surplus list] have been treated fairly in a competition requires the disclosure of personal information under the *Access to Information Act* about other persons in the competitive process."

The complaint was dismissed.

Audit Disclosed: Complaint Dropped

File: 0324

Institution: *Secretary of State*
Complaint: *Refusal - [19(1), 20(1)(b)]*
Finding: *Justified*
Disposition: *Discontinued by complainant*
Result: *No action required*

Many requestors seek records under the *Access to Information Act* for use in court proceedings.

A lawyer, acting on behalf of a requestor, complained because the requestor was denied access to portions of an audit report of a corporation on the grounds that the exempted portions contained personal information and confidential financial information supplied by the corporation to the Secretary of State.

Our investigation left us dissatisfied that the information in the audit report really was supplied to the Secretary of State by a third party in order to qualify for exemption. The audit report suggested that the activities of the third party corporation and the Secretary of State were in the nature of a joint venture and consequently the government had prepared the report from information already under its control. We were about to give notice to the third party that we intended to recommend the disclosure of almost the entire audit report when the report was tendered and made public as an exhibit in unrelated court proceedings. The department consequently withdrew the exemptions and disclosed the audit report in its entirety to the lawyer, who, in turn, withdrew his complaint.

Disclosure Not Binding Precedent

File: 0343

Institution: *Canada Mortgage and Housing Corporation*
Complaint: *Refusal - [21(1)(a) and (b)]*
Finding: *Justified*
Disposition: *Reported as well-founded*
Result: *Remedial action*

After buying a house from Canada Mortgage and Housing Corporation (CMHC) the purchaser applied under the *Access to Information Act* for all records concerning his property. He complained when CMHC exempted portions of the records under paragraphs 21(1)(a) and (b).

During the course of the investigation CMHC agreed to release additional portions of the record, maintaining their exemption of significant portions under section 21. The section 21 exemption is not mandatory in nature, but applies only if the head of the government institution exercises discretion to refuse disclosure. We felt that the records should have been disclosed in full and wrote the CMHC president as follows:

> "[E]ven if the undisclosed portions of the requested records could be said to fall within the class of records defined in section 21, we

are not aware of any reason why these exemptions ought to be invoked."

Before recommending disclosure of a record we normally are required to notify any third party who might be affected, in order to give that person the opportunity to make representations. The present owner of the property would naturally be the person most likely to be affected by disclosure. However, the circumstances here were rather unusual. As we explained to CMHC:

"In this case the person who otherwise might be adversely affected by disclosure is the complainant himself... The complainant has made it clear that he does not want the protection from disclosure afforded under section 20 or, for that matter, section 19 of the Act...

"In some instances government departments have exempted requested records with the explanation that the access request is the thin edge of the wedge and even though disclosure may be innocuous to their interests in one case they are afraid that they will set a precedent... The peculiar circumstances of the request at hand are worth repeating. It is only for documents in respect of one property. CMHC no longer has anything to do with the property in question. The person who might be affected by disclosure of the record has consented to disclosure. Thus I do not think that the precedential effect, even if it were a legitimate factor in the decision to exempt, has any force in this case."

Shortly after receiving our recommendation, the CMHC president wrote that the complainant would be given the records, and in the future CMHC looked forward to making such appraisal reports available, subject to review on a case-by-case basis.

Although it took more than two years for the complainant to get the records, we were pleased with CMHC's response.

Second Request Retrieves No More

File: 0427

Institution: *National Defence*
Complaint: *Refusal - general*
Finding: *Not justified*
Disposition: *Dismissed*
Result: *No action required*

A journalist who previously requested access to records about the August 1983 destruction of Korean Airlines Flight 007 filed a second access request six months later for material not previously retrieved. The department told him that any records which might have come under their control since the earlier search was conducted would qualify for exemption under paragraph 13(1)(a) or section 15 of the Act.

The journalist complained about the response. He thought that many more records should be disclosed because he was more specific about what he wanted the second time around.

Our investigation satisfied us that the National Defence officials had not wasted time going over ground they had thoroughly covered previously and their second search was just as thorough.

However, only one additional record had come under the control of the department since the initial search had been conducted and we agreed that it was properly exempted under paragraph 13(1)(a) of the Act.

We also assured the complainant that the department had looked for the specific types of records he had asked for in his second request.

Record Subject to Court Ban Not in Public Domain

File: 0444

Institution: *Royal Canadian Mounted Police*
Complaint: *Refusal - [16(1)(a) & (c), 19(1), 21(1)(a) & (b)]*
Finding: *Not Justified*
Disposition: *Dismissed*
Result: *No action required*

A publishing company researcher experienced difficulty obtaining RCMP records about their investigation of "Longknife", an RCMP corporal who confessed in court to having sold information to Soviet agents in Canada in the 1950's. The researcher said in her letter of complaint:

> "I would also like to make a further complaint regarding exempted material. I had specifically requested a document from the RCMP 'Longkife file'... marked 'Top Secret', signed by a Sergeant . . . and dated April 20, 1971. This document although entered as evidence in an Ottawa court case against [Longknife] in November 1983, was not forwarded to me.
>
> "I have contacted the court house in Ottawa and they have told me this exhibit would have been returned to the police. As it was entered into the public domain I feel the RCMP are obliged to mail me a copy."

Generally we would agree that if the substance of a document had been made public, it would not be logical to exempt it on the ground that disclosure under the Act could reasonably be expected to be injurious to law enforcement by revealing the identity of a confidential source of information or on the ground that disclosure would reveal personal information about someone. (Both of these exemptions had been claimed.) Our investigation revealed, however, that the relevant record had been considered by the Crown prosecutor as an exhibit for use in court but had not actually been made public. We reported to the complainant:

> "We consulted the Ontario Provincial Court in Ottawa and could not find any indication that records similar to those requested had been made publicly available during the trial of [Longknife]. The Crown prosecutor was at one time in possession of some records about [Longknife] but they were not tendered in evidence. As a result, we were not able to advance the argument that the requested records had entered into the public domain, as you put it in your letter. The court records indicate that there was a ban on publication of testimony (which presumably

would include any documents referred to by witnesses) and so even if the April 20, 1971 document which you had referred to was entered as evidence, it would have been seen by only a few people and I do not think it could be said to be publicly available within the meaning of the *Access to Information Act.*"

Settlement Reached Prior to Court

File: 0598

Institution: *Royal Canadian Mounted Police*
Complaint: *Refusal - [16(1)(a)(ii), 19(1)]*
Finding: *Justified*
Disposition: *Reported as well-founded*
Result: *Insufficient action*

A journalist asked the RCMP for records showing the results of their internal investigation into the handling of a 1984 murder investigation in Western Canada. He said that he particularly wanted to know what disciplinary action had been taken against any of the RCMP involved.

The RCMP refused to disclose any records on the ground that they contained information obtained or prepared by an investigative body in the course of lawful investigations pertaining to the enforcement of a law of Canada and also because they contained personal information.

In a letter of complaint to us, the journalist said:

> "The request does not ask for the identity of RCMP officers disciplined after the investigation; it merely wants to know what disciplinary action was taken.
>
> "The request does not ask for information obtained in a criminal investigation; it asked for information obtained during an internal investigation."

After extensive unsuccessful attempts to mediate a resolution, we made a formal recommendation to the Solicitor General which read, in part, as follows:

> "I have reviewed the requested records which indicate the disciplinary action taken in light of the conduct of the members involved, and in my opinion these documents could be released with portions exempted in accordance with the severability principle under section 25 of the *Access to Information Act.* Specifically, the identity of each particular member (including his or her name and service number) could be deleted from the disclosed record.
>
> "I should add that some information about the internal investigation is already public knowledge, including the fact that there was an internal investigation, seven members of the RCMP were disciplined and compensation was paid.
> ...
>
> "The RCMP has exempted the requested records in their entirety on the additional ground that the records were prepared by an investigative body in the course of a lawful investigation pertaining to the enforcement of a law of Canada. This is a discretionary exemption. I do not dispute that the records fall within the words of subparagraph 16(1)(a)(ii) and therefore can be withheld from disclosure. I question

whether the decision to exempt is a proper exercise of that discretion in this case. ... It seems to me that subparagraph 16(1)(a)(ii) is intended to protect the confidentiality of lawful investigations, but once an internal inquiry has been conducted and the matter has been completely dealt with, the results should not be withheld from the public. It is arguable that the results of an internal inquiry ought to be made public in order that all citizens can be assured that the offence provisions of the *RCMP Act* are being administered fairly."

We recommended to the Solicitor General that he disclose records indicating the disciplinary action taken by the RCMP, deleting portions which gave the name or service number of the members in question. The Solicitor General replied:

"I share your view that government institutions should consider disclosing information that falls within the meaning of section 16(1)(a) when they are satisfied that no injury will result from the disclosure. However, in this particular instance I believe that the risk of damage to the individuals concerned warrants exemption of the records under section 16(1)(a)(ii). In addition, I am satisfied that the records consist of information personal to the members involved, and stand by exemption of the records under section 19(1) as well.

"As a consequence, I am unable to comply with your recommendation that the records be dislosed in part."

We did not find this response adequate and reported to the complainant:

"I cannot quarrel with the basic proposition that government institutions should consider disclosing information that falls under paragraph 16(1)(a) when they are satisfied that no injury will result from disclosure. But this does not necessarily mean that disclosure should be considered only if it is clear that no injury will result. I think that it is a question of striking an appropriate balance in the circumstances of the case. In the present case there is no doubt some risk of damage to the reputation of the individuals concerned. That is, they would probably prefer that nothing more be made public about either the incident which gave rise to the disciplinary action or the details of the disciplinary action itself. But when we weigh that against the public right to know how justice is being administered within the RCMP, I think that the case in favour of disclosure is much stronger. Accordingly, I have maintained my finding that the exemption under paragraph 16(1)(a) of the *Access to Information Act* ought to be withdrawn.

"As for the exemption under subsection 19(1) of the Act, the Minister has not addressed the principle of severability under the Act (section 25) by which names and service numbers of individuals could be deleted from the disclosed record so as not to directly identify that individual in conjunction with details of the disciplinary action

concerning him or her. I maintain my position that this could be done."

We remained firm that disclosure was warranted. Also, our legal counsel observed that a great deal of the information in the RCMP reports was not prepared in the course of a lawful investigation, but rather was prepared in the disciplinary action which followed the investigation. On this basis, we applied for judicial review.

The parties ultimately reached an agreement to disclose portions of the record and the court application was withdrawn.

Air India Crash

File: 0624

Institution: *Canadian Aviation Safety Board*
Complaint: *Refusal - [13(1)(a)]*
Finding: *Justified*
Disposition: *Reported as well-founded*
Result: *Insufficient action*

A journalist researching the June 1985 crash of Air India Flight 182 was denied access to records held by the Canadian Aviation Safety Board (CASB) on the ground that they contained information obtained in confidence from a foreign state. CASB told the journalist:

> "In accordance with the International Civil Aviation Organization Convention (ICAO Annex 13), the Government of India was considered as the country having the authority to conduct the inquiry into the Air India crash. Canada was granted 'observer' and 'accredited representative' status and all information that could have been received or obtained by Canada is considered privileged pursuant to section 6.15 of ICAO Annex 13 which states:
>
> 'States shall not circulate, publish or give access to a Final Report or any part thereof, draft reports or any documents obtained during an investigation of an accident or incident, without the express consent of the state which conducted the investigation, unless such reports or documents have already been released by that latter State.'
>
> "... [W]e cannot for the time being fulfil your original request for additional information, given the application of section 13(1)(a) of the *Access to Information Act* which states:
>
> 'Subject to subsection (2), the head of a government institution shall refuse to disclose any record requested under this Act that contains information that was obtained in confidence from
>
> (a) the government of a foreign state or an institution thereof.'"

The journalist was not satisfied with that response and wrote to the CASB:

> "I appreciate your explanation of Canada's obligation under the ICAO convention, but I am not certain how or if it relates to the *Access to Information Act*.
>
> "I am seeking copies of all records The Canadian Aviation Safety Board prepared and/or has in its

possession relating to the crash of Air India Flight 182... Could you... confirm that all the records I request do contain information obtained from a foreign government?..."

Shortly afterwards the CASB released to the journalist records which had been under their control from the outset, explaining that all of the information in their possession had just been tabled at a public inquiry in India and automatically became public knowledge. They offered a further explanation for the reason that they had refused to disclose the records up to that point:

> "That information was obtained by Canada for the Indian government in accordance with the provisions of ICAO Annex 13, an international agreement to which both Canada and India are parties. Furthermore, in the course of our transactions with the Government of India, the latter requested Canada to treat all information collected in accordance with the requirements of ICAO Annex 13 and thus in total confidentiality.
>
> "The foregoing should help you understand why the CASB was relying on section 13(1)(a) of the *Access to Information Act* which provides a clear statutory prohibition to disclosure of such information.
>
> "All the records you had requested were protected by section 13(1)(a) of the *Access tc Information Act* and could therefore not be disclosed unless the Government of India consented to the disclosure."

Although the journalist had obtained the records, she remained dissatisfied with the way CASB had treated her access request and lodged the following complaint with our office:

> "While I appreciate receiving a copy of the CASB report tabled at the judicial inquiry in India, I cannot agree with the section of the *Access to Information Act* used to withhold the report from me until it was tabled.
>
> "The CASB says they could not release the report because of section 13(1)(a), relating to records containing information obtained in confidence from a foreign state or institution.
>
> "I would argue that the CASB report is exactly the opposite—a document prepared *in* Canada, by Canadian investigators, based on Canadian analyses, *for* a foreign government or institution.
>
> "While I realize nothing can be done to rectify this case, I would appreciate your investigating the CASB's use of and/or interpretation of section 13(1)(a) so that it is not used to block otherwise available information in the future."

We agreed completely with the journalist's analysis of the exemption. Clearly many documents relevant to the access request in the possession of CASB had originated in Canada and had *not* been obtained from any foreign state, such as photographs of the wreckage taken by Canadian government employees and transcripts of air traffic control communication at Pearson, Mirabel and

Gander airports in Canada. Since paragraph 13(1)(a) of the Act applies only in respect of information obtained from a foreign state it had been improperly used by CASB to withhold a substantial portion of the requested records.

We also dealt with the CASB's assertion that under article 6.15 of the International Civil Aviation Organization convention on investigation of aircraft accidents, the Government of Canada cannot give anyone access even to documents prepared in Canada. We could understand that Canada would agree not to disclose records obtained from another country in the course an international investigation into an air crash (in fact, this position is reflected in paragraph 13(1)(a) of Canada's *Access to Information Act*) but we doubted whether article 6.15 of the International covenant was intended to so severely limit the freedom of action of a state participating in an investigation that Canada cannot disclose records prepared in Canada (and which it did not obtain from a foreign state) to a Canadian. In any event, that issue is a red herring because the rights of Canadians under Canadian law take precedence within our country. We explained this to the journalist:

> "The *Access to Information Act* contains a principle of paramountcy at subsection 4(1), where it states:
>
> > 'Subject to this Act, but notwithstanding any other Act of Parliament, every person...has a right to and shall, on request, be given access to any record under the control of a government institution.'
>
> "...The *Access to Information Act* gives a *prima facie* right of access to to records under the control of a government institution (CASB is one), and there is nothing to indicate that this would not include records which deal with an investigation being conducted by another country.
>
> "The instrument of ratification or adherence to an international convention to which Canada is a party is not an Act of Parliament and consequently does not have the force of law within Canada. If there is a conflict between the obligations under section 4 of the *Access to Information Act* and article 6.15 of the ICAO Convention, the obligation of CASB under the *Access to Information Act* must prevail."

We reported our finding to the Canadian Aviation Safety Board and received the following response:

> "It is the CASB's contention that your argument is legally ill-founded but we do not believe that it would be appropriate to challenge it in a long legal debate at this time...
>
> "Nevertheless, we would like to stress that the CASB will stand by the same position to oppose similar access requests in the future."

In our final letter to the journalist, we told her:

> "There is nothing practical that we can do now. I do not think it is feasible to put the case before the Federal Court for a ruling on the exemption, because section 41 of

the *Access to Information Act* confines the right to judicial review to 'any person who has been refused access to a record'. I want to assure you, however, that not only do we remain of the view that your complaint is well-founded, but I am in complete agreement with the reasoning in your letters of complaint both to the CASB and to us...

"If the CASB had not disclosed these records, we most assuredly would have offered to take this case to the Federal Court for judicial review of their refusal to disclose."

This issue has not arisen again and so it remains unresolved.

Why Withhold?

File: 0680

Institution: *National Capital Commission*
Complaint: *Refusal - [13(1)(d), 18(b), 18(d)(vi), 21(1)(a), (b), (c), (d)]*
Finding: *Justified*
Disposition: *Reported as well-founded*
Result: *Insufficient action*

The 1985-86 Annual Report described the case of *Information Commissioner v. Chairman of Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission* ([1986] 3 FC 413, [1986] 1 FTR 317, Federal Court No. T-707-85, February 5, 1986) in which the Federal Court ruled that if a record falls within an exemption category under the Act where the head of the government institution has the discretion to refuse disclosure, the Court is powerless to overrule the exercise of discretion and order disclosure. This view was reinforced in *Rubin v. President of Canada Mortgage and Housing Corporation*, (Federal Court No. T-1019-86, February 3, 1986, under appeal as Federal Court No. A-108-87) in which the Federal Court judge stated that he could not understand why the CMHC would want to entirely withhold certain minutes of its meetings but he had no authority to intervene.

Since those decisions, a few departments appear to be using the discretionary "class test" exemptions, particularly paragraphs 21(1)(a) and (b), for reasons which we cannot discern. Their only explanation is that they are allowed to exempt the records. In many instances straightforward factual reports, which are not themselves advice or recommendations, or accounts of consultations and deliberations, apparently are exempted simply because they appear in the same document as items which can be exempted.

In this case, a researcher requested access to the January through April 1986 minutes of meetings of the National Capital Commission. Some portions of these records were disclosed but the researcher complained that far too much of the text had been withheld. We agreed and recommended that the NCC reconsider its far-reaching use of section 21. In our report and recommendation to the NCC we explained:

"This exemption was used extensively by the NCC. It appears that about 80 per cent of the text of the meeting minutes has been exempted under section 21, leaving essentially only the framework of

the records, with practically no detail, for disclosure to the complainant.

...

"I will go through a number of examples, selected at random, simply to illustrate the concern that many exempted portions of the requested records do not properly qualify for exemption while in other instances, regardless whether the records meet the relevant class test for exemption, there does not appear to be any logical reason for the exercise of discretion in favour of exemption.

"The first item exempted from the January 8, 1986 minutes of the Executive Committee is the Chairman's remark... This remark was exempted pursuant to paragraph 21(1)(b) on the ground that it is an account of consultations or deliberations involving officials or employees of a government institution. I do not agree with this characterization.

[The dictionary meanings of the words 'consultation' and 'deliberation' were described.]

"I do not understand in light of the meanings of these words how a report in the minutes of [reported facts] can be considered an account of consultations or deliberations.

...

I do not agree that the announcement of the dates [of a named event] constitutes an account of consultations or deliberations. Of course extensive deliberations must have gone into the decision [about the dates]... but the report of the dates is simply the end product, not an account of those consultations or deliberations.

"Even if the NCC seriously considers this announcement to be an account of consultations or deliberations, I cannot understand the rationale for deciding to exempt it from disclosure. At the time the access request was made, the [event] activities were over.

"On pages 3 and 4 of the minutes, the entire agenda of the meeting has been exempted from disclosure on the ground of paragraph 21(1)(b) of the Act. The agenda itself is not an account of the consultations and deliberations that went into its preparation and of course it is not an account of the consultations and deliberations of the items listed in it. Even a list of routine items such as 'Opening Remarks...' has been exempted.

"More puzzling still, while the entire list of items on the agenda has been withheld from disclosure, a number of these items have subsequently been disclosed within the same record as items which obviously were on the agenda.

...

> "On the second page of the March 13, 1986 Executive Management Committee meeting minutes, the entire item [described] has been exempted. In my opinion only the second paragraph of this item constitutes an account of consultations. The title, the first paragraph and the third paragraph simply report that the results of a preliminary study have been received (without saying what they are) and this in itself is not an account of consultations or deliberations."

The NCC refused to disclose any additional portions of the requested records and added that in addition to any exemptions previously claimed they also claimed paragraph 21(1)(b) which they believed to be legally and properly applicable to the minutes. This response was consistent with an earlier, similar case where we had asked for the reason that the Commission decided to use section 21 and were told simply that the NCC minutes were a class of records encompassed by the exemption and the exemption was legally and properly applied.

The complainant has filed an application for judicial review of the NCC's action in a related case raising similar issues.

Complaint Justified, But Record Not Disclosed

File: 0732

Institution: *Revenue Canada (Customs and Excise)*
Complaint: *Refusal - [20(1)(c)]*
Finding: *Justified*
Disposition: *Resolution mediated*
Result: *Remedial action*

A lawyer complained when he was denied access to a copy of a government legal opinion requested under the Act. He questioned how it could be exempted under paragraph 20(1)(c), as claimed by the department, when that exemption deals with records where disclosure could have an adverse effect on a third party.

Once our investigation started, Revenue Canada officials conceded that a mistake was made in citing paragraph 20(1)(c) of the Act as the authority to withhold the item of correspondence. They informed the complainant that the document was exempt under section 23.

A review of the exempted document confirmed that the information in it was subject to solicitor-client privilege and we concluded that the department was correctly invoking section 23.

Although the legal opinion was not disclosed, the complaint was recorded as justified because the lawyer was right to have complained in the first place.

Beat The Clock

File: 0748

Institution: *Transport Canada*
Complaint: *Refusal - general*
Finding: *Not Justified*
Disposition: *Dismissed*
Result: *No action required*

A journalist who had requested Transport Canada records dealing with investigations into the quality of work done by a government aerospace contractor was told that there would be a delay in responding to his request pending notification of third parties. The journalist was told that under the Act the third party had 20 days to argue why the record should not be disclosed.

Twenty-two days after the notice was sent by the department, the third party agreed to the release of all but one document which they said had been provided to the government in confidence.

When the journalist was informed of these developments, he complained that because the third party was tardy in its response, the department should not be permitted to consider its objections to disclosure. A tug-of-war ensued when a Canada Post receipt revealed that the notice had, in fact, been registered at the post office two days later than the department had originally thought. It appeared that the third party had objected within the 20-day time limit, but then someone noticed that the third party's objection had first been made by telephone, followed up by written communication two days later. The Act requires that representations must be made in writing unless that requirement is waived by the department.

In the meantime, we were not satisfied that the government is forbidden from taking a reply into consideration because it arrived late.

Fate intervened in the form of a ruling on a motion before the Federal Court in an unrelated case, *J.M. Schneider Inc. v. Her Majesty the Queen.* The Court held that under another provision of the Act using similar wording, the time for a reply did not start to run until the notice was received by the relevant party.

By this method of calculation, everyone (including the journalist) agreed that the third party had made its objection in time and the complaint was dismissed.

The journalist still wanted a response to his contention that if a third party is late filing an objection to disclosure of a record, the government must ignore that objection. We replied:

> "The Act, we consider, confers the right to make representations only during that 20-day period and the third party cannot successfully argue a breach of duty by the head of a government institution if the head does not consider representations belatedly made.
>
> "However, although there is no compulsion on the head of the institution to consider such representations, we believe that it would be

inequitable and contrary to the spirit of the Act if the head were unable to take them into account. The initial intention to release the information may have been arrived at in error and the receipt of further information may lead to a correct decision as to exemption or release. To require the institutional head to ignore the fact that his initial view of the matter had been an error is not, in our view, a supportable proposition. Indeed, where an exemption is mandatory, as in the case of a record containing a trade secret, the institutional head might be in breach of the law if he or she released it."

Contract Bids Exempt, But Policy Explained

File: 0758

Institution: *Supply and Services Canada*
Complaint: *Refusal - [20(1)(c)]*
Finding: *Not justified*
Disposition: *Dismissed*
Result: *No action required*

The manager of a vehicle leasing firm trying to find out why his company's bid was not accepted complained of the exemption under paragraph 20(1)(c) of the Act in response to his request for copies of the successful tenders for specified vehicle leasing contracts.

The investigation revealed that the exempted records contained third party information which, if disclosed, could reasonably be expected to result in material financial loss or gain to, or could reasonably be expected to prejudice the competitive position of a third party. In reaching this conclusion, we considered the representations of the third parties consulted by the department about disclosure

Although we were unable to recommend that further portions of the exempted records be disclosed, we put the complainant in touch with a department official who offered to explain the department's contractor selection policy.

Not Under RCMP Surveillance

File: 0790

Institution: *Royal Canadian Mounted Police*
Complaint: *Refusal - general*
Finding: *Not justified*
Disposition: *Dismissed*
Result: *No action required*

A British Columbia man had on numerous occasions asked the RCMP why he was continually under surveillance. Quoting the file reference number which the RCMP used in correspondence with him, he filed a request under the *Access to Information Act* for all documents, reports, correspondence, memos and notes about their investigation. At first the RCMP returned his $5 application fee and processed his request under the *Privacy Act* because it was for personal information about himself. At the same time, they told him that he was not under surveillance or investigation and consequently there were no records to that effect.

He insisted that the request be handled under the *Access to Information Act* and the RCMP readily agreed.

They explained that they were simply trying to save him money in the first instance.

When the man received the records in response to his request, he received 60 pages, some subject to partial exemption, and was told that 12 pages had been withheld entirely. He raised three items of complaint with our office:

1. He said that when he had visited the Complaints and Internal Investigations Office, RCMP, Pacific Region, he saw a file approximately four centimetres thick, yet the records he received were less than one centimetre.

2. He thought it was improper that some of the records were withheld in their entirety and insisted that at least some portions be disclosed.

3. He said that he had never been involved in any criminal matter and since the RCMP told him that he was not the target of any investigation, he could not understand how portions of the records which he requested could be exempted under section 16 (which deals with law enforcement and investigations).

It was difficult to answer his first item of complaint because there simply did not appear to be any more records than those which the RCMP described to him. All we could do was assure him that our investigator was familiar with RCMP record-keeping and his investigation revealed nothing to suggest that there were any records responsive to the access request other than those already identified. We could find no explanation for the discrepancy between the size of the file which the complainant reported seeing and the documents which our investigator had seen.

In respect of his second item of complaint, we reported:

> "We do not think that the RCMP were at fault in refusing to disclose entire pages of records to you in some instances. Based on our experience under the Act, the portions of those pages which could be released conveyed so little relevant information that one might even object to the expenditure of time and resources for such a small return.
>
> "However, we are prepared to recognize that the value of information received, however insignificant it may appear to others, should not itself become the ground for refusing disclosure of part of a record. I understand that the 'non-exemptable' portions of these documents have now been disclosed to you.
>
> "At this juncture, I am not prepared to consider this aspect of your complaint justified, because to do so would carry with it the implication that the RCMP initially were remiss in failing to apply the principle of severability in respect of these documents. I do not think that they were."

The third aspect of the complaint concerned the man's continued belief that he had been under RCMP investigation. The difficulty in responding to

such a claim is that the RCMP cannot be expected to deny the existence of an investigation in every case where none has been carried out. Otherwise, through the process of elimination, they would soon find themselves effectively confirming who is under investigation. For this reason, subsection 10(2) of the Act states that a government institution is not always required to indicate whether a record exists.

Normally we are prohibited from disclosing the contents of files which we review in the course of our investigation, but in the present case the RCMP had no objection to our answering the complainant in a manner designed to alleviate his concern that there were records of an investigation about him. We said:

> "On several occasions the RCMP have told you that they do not have any records relating to an investigation about you. Your argument is that if there has been no investigation, it follows that there can be no grounds for invoking section 16. You should bear in mind, however, that paragraph 16(1)(b) permits the RCMP to refuse to disclose records containing information *relating to investigative techniques or plans for specific lawful investigations.* It is entirely plausible that the records which you requested could refer to investigative techniques or to plans for specific investigations and at the same time have nothing to do with any investigation about you."

We told the complainant that we were inclined to dismiss his complaint, but invited him to make any additional representations which he might consider pertinent. We did not hear from him again and the complaint was dismissed.

Confidentiality Dropped

File: 0829

Institution: *Canada Mortgage and Housing Corporation*
Complaint: *Refusal - [13(1)(c)]*
Finding: *Justified*
Disposition: *Reported as well-founded*
Result: *Remedial action*

A resident of a West Coast senior citizens' housing facility complained that he was refused access to its financial records. The facility was jointly funded by Canada Mortgage and Housing Corporation (CMHC) and the British Columbia Housing Management Commission (BCHMC). CMHC exempted the records under the provisions of paragraph 13(1)(c)—information that was obtained in confidence from a provincial government or one of its institutions.

Our review of the CMHC records and discussions with their officials failed to convince us that the financial data had been provided to CMHC under any understanding of confidentiality.

We recommended to the CMHC President that all of the facility's financial records be disclosed to the complainant, subject to any other exemptive provisions of the Act. CMHC rejected our recommendation.

We reported our finding to the complainant and offered to bring the case before the Federal Court. Before

going further CMHC told us that, after discussions with the British Columbia Housing Management Commission, they agreed to release the records.

Income Tax Returns Sacred

File: 0848

Institution: *Revenue Canada (Taxation)*
Complaint: *Refusal - [24]*
Finding: *Not justified*
Disposition: *Dismissed*
Result: *No action required*

Revenue Canada (Taxation) refused to give a journalist the names and details of corporations that used the Scientific Research Tax Credit (SRTC) provisions of the *Income Tax Act*.

The complainant was aware that section 241 of the *Income Tax Act* forbids Revenue Canada from disclosing details of income tax returns, but he felt that there was an overriding interest in this case. He wrote to the Commissioner:

> "It is my belief that although the information might normally fall under section 241, the SRTC program functions as an indirect form of providing grants to public and private corporations which have, in some cases, used the program for fraudulent means.
>
> "I wish to file a complaint regarding the department's ruling on this issue, since the money provided under the SRTC program is indirectly being provided through tax revenues and credits under the SRTC program."

The Commissioner did not think that disclosure was possible under the *Access to Information Act* and explained to the complainant:

> "It is true that as a general rule the scheme of the *Access to Information Act* and the *Privacy Act* is to give public access to records of benefits selectively received by individuals or corporations out of public funds. However, Parliament has also recognized that it is essential to the working of our voluntary tax collection scheme that returns and other information filed with Revenue Canada remain privileged and not be disclosed as provided in section 241 of the *Income Tax Act*. In balancing these two interests, Parliament has clearly given paramountcy to the confidential treatment of Revenue Canada records."

The complaint was dismissed as not justified.

Only Press Kit Released At First

File: 0865

Institution: *National Capital Commission*
Complaint: *Refusal - general*
Finding: *Justified*
Disposition: *Reported as well-founded*
Result: *Remedial action*

A researcher complained that a request to the NCC for working documents and related data on plans, concepts, budget and developers of the Château Laurier terrace project produced only a nine-month-old press release which did not contain the detailed information he wanted.

The complainant told us:

> "The NCC has not acted in the spirit of the *Access to Information Act* and provided me with these records. Nor have they denied such records exist or cited any exemptions."

As a result of our intervention the NCC provided 25 more documents and invited the complainant to their office to inspect drawings and plans which would be costly to reproduce. They explained that about 100 more documents were subject to exemptions on the ground that they contained confidential commercial information about third parties, but they would seek the third parties' consent to disclosure.

The complainant appeared to be satisfied with this response. We do not know what happened next.

Cabinet Confidences Discovered

File: 0978

Institution: *National Capital Commission*
Complaint: *Refusal - [18(d)(vi) 21(1)(c), 69(1)(a) & (c)]*
Finding: *Justified*
Disposition: *Resolution mediated*
Result: *Remedial action*

An Ottawa researcher filed an access request with the National Capital Commission for:

> "Records that describe which NCC land holdings the NCC considers to be essential and non-essential lands. Any internal or consultants studies, reports, records that define, identify and explain these (essential and non-essential lands) areas. In addition, specify the exact areas where the NCC does not own the land in the National Capital area that the NCC considers essential to its mandate. Records that describe activities, policies and plans to dispose of non-essential NCC lands should also be provided."

The NCC sent the researcher a copy of its six-page policy but refused to disclose any information about essential and non-essential lands on the ground that disclosure could reasonably be expected to be materially injurious to the financial interests of the Government of Canada or could reasonably be expected to result in an undue benefit to any person. They added that the Act permits the NCC to refuse to disclose information containing positions or plans for the purpose of negotiations carried on or to be carried on by or on behalf of the Government of Canada.

The complainant found it hard to believe that all records sought were being used in negotiations or could injure the financial interests of Canada if disclosed.

We pursued this matter with the NCC. Were negotiations still being carried on? What injury was likely to result? Was it not possible for the NCC to sever and release portions of the records which did not relate to current negotiations or in respect of which no injury from disclosure could be demonstated?

During the investigation NCC officials informed us that it had just come to light that the documents were created for the purpose of preparing a Cabinet submission and consequently were excluded from the provisions of the *Access to Information Act* under section 69.

We found it difficult to accept that every document subject to the access request had been prepared just for the purposes of a Cabinet submission, and we asked that we be provided with certification in writing by a Minis-

ter of the Crown, or the Clerk of the Privy Council, that the information in the requested records constituted a confidence of the Queen's Privy Council for Canada as described in section 69 of the Act. We explained:

> "The certificate is requested in this case because I anticipate some difficulty in satisfying the complainant that the requested records were prepared only for the purposes of a Cabinet submission. While many internal reports and consultant's studies become part of, or are referred to in memoranda or other submissions to Cabinet, it does not necessarily follow that disclosure of any particular study or report will be perceived by the person receiving it as the revelation of a confidence of the Queen's Privy Council.
>
> "...In my opinion it is possible to disclose the requested records under the Act and to do so would not necessarily reveal whether any part of them also formed the basis of submissions to Cabinet."

Some time later we received a letter from the Clerk of the Privy Council in which he certified that the records which he examined were created to present proposals to Cabinet or were records recording the decisions of Cabinet.

In our report to the complainant we said:

> "I had some doubt whether the records in question were prepared specifically for Cabinet purposes or whether they had been prepared for some other purpose and were used incidentally as part of a submission to Cabinet... The reply from the Clerk of the Privy Council... certified that the undisclosed records are either proposals or recommendations to Cabinet or records of Cabinet deliberations. We have also verified with the National Capital Commission that the section 69 exclusion applies to all of the undisclosed records subject to your access request. As a result, we will not carry this investigation any further."

We did not dismiss this complaint, but recorded it as one which was justified, with a resolution mediated because we believed that the complainant correctly complained about the original exemptions and we probably would have recommended disclosure were it not for the certification that the records are Cabinet confidences.

Purpose Assisted Investigation

File: 0990

Institution: *External Affairs*
Complaint: *Refusal - [19(1)]*
Finding: *Not justified*
Disposition: *Dismissed*
Result: *No action required*

In the course of research about Canadians detained or arrested in Romania in 1979, an individual's access request to the Department of External Affairs resulted in exemptions under subsection 19(1). He complained to our office, asking that we investigate whether the withheld information was indeed personal.

He also wondered whether the records' search was complete. In particular, he cited a document partially

disclosed that apparently had been produced in answer to an earlier communication "UYCS1137 6JUL" which he believed was communication between Bucharest and Ottawa. It was not among the records disclosed on this occasion.

Our investigation satisfied us that the department had disclosed as much of the requested records as it could. In one instance, for example, the name of an individual had already been released, and to reveal the rest of the document would disclose personal information about that individual contrary to subsection 19(1) of the Act.

We were satsfied as well that the department had located all relevant records, with one exception. No one could find the document "UYCS1137 6JUL." We knew the subject matter of that document because it was referred to in exempted portions of other correspondence. Rather than insist that the department undertake a massive search for the document, we told the complainant that we might be able to assist him if he would tell us in confidence what kind of information he expected to retrieve. With this information and based on the other references to the missing document, we could assure him that document "UYCS1137 6JUL" was not relevant. We were also able to reinforce our view that there really was no point in seeking disclosure of additional words here and there in documents that had been subject to partial exemption.

This satisfied the complainant and he agreed that further search for the missing document would not be necessary.

Record Not Published Within 90 Days

File: 1010

Institution: *Indian Affairs and Northern Development*
Complaint: *Refusal - [26]*
Finding: *Justified*
Disposition: *Reported as well-founded*
Result: *Remedial action*

An Alberta lawyer filed an access request with Indian Affairs and Northern Development (DIAND) for all materials used in the preparation of a report which the department was required to prepare and present to Parliament about an amendment to the *Indian Act.*

DIAND refused to disclose these records on the ground that the report itself, which would be prepared from the requested material, would be published in a few months' time. They cited section 26 of the *Access to Information Act* which permits the exemption of a requested record where they believe that the material in the record will be published within 90 days after the request is made or within such further period of time as may be necessary for translating or printing.

The lawyer complained about the exemption of the material. As a practical matter, it is difficult to say what material will be used in the prepration of a report until it is actually prepared. However, we were prepared to accept that the exemption logically embraced all of the records requested by the lawyer.

After 90 days the report had not even been prepared for translation or printing. The government officials pointed out that since the exemption gave them a further period for printing or translating the material, the time limit (whatever it was) had not expired. They also argued that because the exemption was legitimate at the time it was claimed, that was the end of the matter and the lawyer would have to file another access request if he wanted the records.

We disagreed and reported to the Minister:

> "In our view, where a government institution asserts that a record will be published within a specified period of time, it is reasonable for a requestor to complain when the period has expired that the record has not been published. The requestor should not be required to file another access request....
>
> "In the case at hand, it appears from our investigation that the departmental officials were both sincere and reasonable in their expectation that the requested report would be prepared within 90 days and would be printed and translated within a reasonable period after that. However, when the 90 days had expired and it was apparent that the record was not ready for either printing or translation, the section 26 exemption should no longer have been permitted to stand."

Although we felt that the complaint was justified, we were unable to bring the case before the Federal Court for judicial review. As we explained to the lawyer:

> "it is important for us to establish principles under the Act, but where much of the requested information has been disclosed and the point at issue has been reduced to whether you ought to be required to pay an additional $5 to have the remaining portion of your access request processed, it is hard to justify the cost to taxpayers which would be entailed in bringing the case before the Federal Court."

We invited further representations from the complainant, including any arguments why we should take the case to court. We did not hear further and closed our file.

Several months later we received a letter from the Minister of Indian Affairs and Northern Development, which said:

> "Departmental officials have done a careful review of the matter, and we are satisfied that the section 26 exemption was properly claimed and that the department acted in good faith given the information available at the time the decision was made.
>
> "There is, however, merit in your position that such cases should be re-assessed to ensure that the anticipated release of pertinent information occurs as scheduled. We will be instituting a system by which these claims will be followed up and dealt with if not fulfilled in the permited time-frame pursuant to section 26."

We could not have asked for more. We relayed this news to the lawyer:

"Future users of the Act who benefit from this policy will have you to thank for having taken the trouble to raise the issue with our office."

Part of Report on War Criminals Still Secret

File: 1028

Institution: *Privy Council Office*
Complaint: *Refusal - [69]*
Finding: *Not justified*
Disposition: *Dismissed*
Result: *No action required*

A journalist complained that the Privy Council Office denied him a full copy of the original report of the Commission of Inquiry on War Criminals.

Our investigation revealed that the Commission of Inquiry on War Criminals was established by an Order-in-Council in February 1985 directing the Inquiry Commissioner to report his findings and recommendations to Cabinet. Consistent with that mandate, Mr. Justice Jules Deschênes submitted his report in two parts: Part I was designed for publication, and Part II was the confidential report to Cabinet.

Since the undisclosed part of the requested record was a confidence of the Queen's Privy Council, it was oroperly excluded from the purview of the *Access to Information Act*.

Cutting Through the Red Tape

File: 1078

Institution: *St. Lawrence Seaway Authority*
Complaint: *Refusal: [19(1)]*
Finding: *Justified*
Disposition: *Resolution mediated*
Result: *Remedial action*

One of the roles of an ombudsman is to mediate a resolution where parties have become enmeshed in legal and procedural technicalities. We face very few restrictions on how we conduct our mediation. However, where we intend to recommend disclosure of a record that might contain trade secrets or confidential commercial information involving third parties, we are required to give the third parties a reasonable opportunity to make representations to us about such disclosure.

In a case involving an access request to the St. Lawrence Seaway Authority, the time needed to comply with this procedural requirement threatened to destroy the usefulness of the information to the requestor.

A lawyer involved in arbitrating a shipping dispute urgently required reports maintained by the St. Lawrence Seaway Authority about a 1980 marine accident. In response to an access request, the authority released all its records except a surveyor's damage assessment report which they exempted on the ground that it contained personal information. We

disagreed with this exemption, but were concerned about recommending disclosure because it contained technical information which, if disclosed, might be prejudicial to the interests of the surveyor.

The requestor, in the meantime, was becoming anxious about the arbitration hearing only a few weeks away.

We explained to the requestor that we would first have to consult a third party (the surveyor) about disclosure, and even if we then convinced the Seaway Authority to release the report, they would be required to notify the third party that it had 20 days to apply to the Federal Court for an order prohibiting disclosure. It was impossible to say how long court proceedings could take.

Since the third party, simply by objecting to disclosure, could stall proceedings long enough to make the report useless to the requestor, we suggested an "all or nothing" approach which both the requestor and the Seaway Authority agreed to: the Authority contacted the third party immediately and explained the complete situation, including the fact that if the third party had any objection to disclosure, this would effectively frustrate the access request. A week later, the third party, after contacting its lawyers in England, consented to the disclosure of the damage survey report and the requestor received it in time for the arbitration hearing.

Deputy Minister's Assurance Ends Complaint

File: 1143

Institution: *Labour Canada*
Complaint: *Refusal - [21(1)(a)]*
Finding: *Not justified*
Disposition: *Discontinued by complainant*
Result: *No action required*

A university professor sent an access request to the Department of Labour for records, including recommendations and briefing papers, of the Minister's June 1987 decision first not to appoint a mediator—and then to appoint one—in the Canada Post dispute with the letter carriers' union.

The department refused to confirm the existence of any such records and told the requestor that if they did exist they would be exempt from disclosure pursuant to paragraph 21(1)(a), as advice or recommendations to a government institution.

Before we could investigate his complaint that the exemption was improper and that the department should at least sever and disclose as much as possible, the requestor withdrew his complaint. He said he had received assurances from the Deputy Minister of Labour that because of the fast pace of the negotiations the department had not prepared any written records on that topic.

Public Interest Not the Issue

File: 1164

Institution: *Canadian Aviation Safety Board*
Complaint: *Refusal - [24]*
Finding: *Not justified*
Disposition: *Dismissed*
Result: *No action required*

Following a news release about a "near-miss" of two passenger aircraft under Canadian air traffic control, a broadcast journalist wrote to the Canadian Aviation Safety Board (CASB) to obtain more details. The journalist said:

> "I would like to make a formal request for the release of tape recordings of cockpit conversations on July 8 between the crew of XYZ Airlines [not its real name], and the crews of other aircraft which were in the vicinity during some apparent deviations fro the XYZ aircraft's flight plan.
>
> "I believe that a release of these recordings is in the interest of the safety of the travelling public of Canada and other nations and for this reason should be made public."

The CASB replied:

> "We regret that we are unable to provide you with a copy of this recording since it is privileged, pursuant to section 26(2) of the *Canadian Aviation Safety Board Act* which states:
>
> > '26.(2) Every cockpit voice recording is privileged and... no person... shall... knowingly release it or permit it to be released to any person.'
>
> "It is to be noted that cockpit voice recordings are also protected by a mandatory exemption spelled out in section 24 of the *Access to Information Act.*"

In a letter of complaint the journalist said:

> "We would argue that the release of the tape is indeed in the interest of the travelling public, particularly in the light of reports that the XYZ crew asked other aircraft to keep the incident secret. This seems to us to be a highly irregular request and one that exposes a potential danger to airline travellers, who have the right to know if they are at risk when flying commercially.
>
> "You might be interested to know that we also made a request to the United States Air Force for the release of the tapes but they declined on the basis that Canadian authorities had asked them to withhold their tapes from public release."

The public interest in disclosure of the recording was not relevant to our finding because section 24 of the Act *prohibits* the disclosure of information restricted by provisions in other statutes which are listed in a schedule to the Act. There is no discretion to release such recordings in the public interest—or for any other reason. We had no choice but to dismiss the complaint.

Act Not Always the Answer

File: 1168

Institution: *Revenue Canada (Customs and Excise)*
Complaint: *Refusal - general*
Finding: *Not justified*
Disposition: *Dismissed*
Result: *No action required*

A Revenue Canada employee filed a request under the *Access to Information Act* with his own department for a complete copy of the 1986-1987 edition of the Intelligence Officers' Manual. He complained to us when the department told him that no such edition exists. The most recent edition was published in 1978, but the department said it would be exempt pursuant to subparagraph 16(1)(a)(i) on the ground that it contains information prepared by an investigative body in the course of lawful investigations pertaining to the detection, prevention or suppression of crime.

We dismissed the complaint because Revenue Canada simply did not have the record requested. We told the complainant that we did not think the exemption cited by the department was appropriate to exempt the 1978 manual or any subsequent manual which might be produced, but they probably could legitimately use another exemption.

Upon learning that the complainant wanted to obtain the manual to prepare himself for career opportunities in intelligence, we suggested that he should find out whether he could see the manual in his capacity as a departmental employee with career advancement in mind. The department agreed that once the revised manual was printed they would allow him controlled access.

No Indication Record Existed

File: 1207

Institution: *Veterans Affairs*
Complaint: *Refusal - general*
Finding: *Not justified*
Disposition: *Dismissed*
Result: *No action required*

A woman pursuing a military disability pension based on the service of her late husband wrote us about problems she was having obtaining records from the Department of Veterans Affairs (DVA). She was positive the department should have records of X-rays taken at a southern Ontario medical centre approximately 30 years ago. She believed that these X-ray records would help establish her claim that the affliction which ultimately contributed to her husband's death had first been diagnosed while he was an active member of the armed forces.

DVA provided the complainant with a large number of her husband's medical records but she felt that they were incomplete.

Our extensive search for the missing X-ray records included contact with the southern Ontario medical centre, the district office of the Pensions Advocate (who was involved in the pension appeal), the DVA regional offices in Toronto and Ottawa, DVA headquarters in Charlottetown and the National Archives Personal Records Centre in Ottawa. Our investigator eventually located a number of

X-rays in the custody of National Archives, which apparently even DVA officials were unaware of. Unfortunately, records responsive to the request were not among them.

Our investigator personally did a page-by-page review of all DVA's files with respect to the deceased person, looking for leads to any other files which might be helpful. Nothing turned up. As a result of this review we were satisfied that DVA did not have the missing records. We reported this to the complainant and invited her further representations. At her suggestion, we went back to the medical clinic to determine whether the X-rays had gone to an outside storage facility or whether there was any positive indication that relevant X-ray reports had ever been sent to DVA. The complainant felt that even a record indicating that a report had been prepared would help indicate that her late husband had obtained medical assistance at the time and in the circumstances she described.

The clinic doctor in charge told us that he, along with an X-ray technician, had spent several hours searching through old records without success. We told the complainant that despite our extensive investigation we had found no trace of the records or any positive indication that such records once existed.

Records Publicly Available, but Costly

File: 1288

Institution: *Consumer and Corporate Affairs*
Complaint: *Refusal - [20(1)(c)]*
Finding: *Justified*
Disposition: *Resolution mediated*
Result: *Remedial action*

Although the government's access to information request forms provide a space for the identification number and title of the class of the record sought, few requestors provide these details. Many do not use the request form at all, simply sending letters to the access coordinator of the relevant government institution, describing the records they want. The Act requires only that a request, in writing, provide sufficient detail to enable an experienced employee to identify the record requested with a reasonable effort.

An Ottawa resident, however, was very precise when asking the Department of Consumer and Corporate Affairs for a record:

> "CCA/BCA-036 [Consumer Services—Private Sector] Environics 87.3—contains report by polling company on credit cards."

The department had no difficulty locating the report but offered this reason for refusing to disclose it:

"The department obtains these records on payment of a subscription fee and the information received is covered by a confidentiality provision. For this reason, it is also exempt from disclosure under section 20(1)(c) of the Access Act. Accordingly, I cannot supply any of the information identified in your request."

The requestor lodged a complaint with our office, in which she disputed the department's assertion under paragraph 20(1)(c) that disclosure of the report could result in a material financial loss to a third party.

This complaint posed a problem for us. The company which sold the report to the government is in the business of conducting polls, collecting data and preparing statistical tables. Its clients agree to maintain the confidential nature of the reports. One can readily understand that this is done so as not to undermine potential sales to others. On the other hand, once the report is sold to the department, should they allow the provision in a contract to defeat rights under the *Access to Information Act*?

Before we can recommend disclosure of a record we must notify any third party that might be affected by disclosure as described in section 20 of the Act. We were considering this when the Department of Consumer and Corporate Affairs changed their tack. They informed the complainant that in the course of our investigation about the confidentiality of the records, they determined that the information in question could be obtained by any member of the public prepared to purchase it from the company concerned. This determination brought into play paragraph 68(a), which states that the *Access to Information Act* does not apply to material available for purchase by the public.

The requestor told us that she had no reason to believe that the company would not accept her as a subscriber and consequently we had to agree with the department's contention that the Act did not apply to the requested records because they are available for purchase by the public.

We considered the complaint to be justified, however, because, like the requestor, we doubted the validity of initially claiming a section 20 exemption.

Although our efforts put matters right the complainant may not have been very happy. Such reports are expensive and obtaining a copy under the *Access to Information Act* would have cost only a few dollars.

DELAYS

Complainant Goes Ahead on Her Own

File: 0988

Institution: *Indian Affairs and Northern Development*
Complaint: *Delay - deemed refusal*
Finding: *Justified*
Disposition: *Reported as well-founded*
Result: *Remedial action*

A lawyer lodged a complaint that Indian Affairs and Northern Development failed to meet the initial 30-day period for processing an access request and improperly invoked an extension of time for a request for records relating to the Resource Development Impact Program.

The department received the request on January 6, 1987, and contacted the requestor on February 10, 1987, (after the 30-day response period had expired) but still did not disclose the records. We recommended to the Minister that the records be disclosed to the complainant (subject to exemptions under the Act, if any) and asked the Minister to give us notice of any action taken or proposed to be taken to implement the recommendation.

The Minister replied:

> "The records relating to this request have been retrieved by the officials of my department and in the course of review of this material, it has been discovered that some of the records requested relate to a matter presently before the courts. These records may be subject to solicitor-client privilege.
>
> "In order to protect the rights of third parties who have supplied this information to the department, we have entered into third party consultations with regard to these records.
>
> "The nature of the material was not discovered until after the period for giving formal notice of extension set out in the legislation had expired. My officials are presently awaiting the receipt of a letter from the originator of this information which should clarify the question of whether solicitor-client privilege will be claimed. In the meantime, other records sought in this access request have been prepared for release and I am hopeful that this information will be made available to [the complainant] shortly."

This response did not alter our finding that the complaint was justified, but based on the department's assurances that the records would be released, we informed the complainant of the result and explained that we could not justify commencing judicial action where disclosure appeared to be imminent. The complainant, a lawyer, applied for judicial review in her own name, but the department released the records the day before the court application was to be heard.

Request Clarified, Then Forgotten

File: 1008

Institution: *External Affairs*
Complaint: *Delay - deemed refusal*
Finding: *Justified*
Disposition: *Reported as well-founded*
Result: *No action required*

A researcher requested

> "a report mentioned in the Cabinet minutes of May 13, 1963. This report was written by Prime Minister Lester B. Pearson describing his Hyannis Port discussions with President John F. Kennedy."

Two weeks after the request was made the department said they had been unable to find any relevant records. But two weeks later they reported that they had found:

> "a May 15, 1963, report written not by Prime Minister Pearson but by our Embassy in Washington".

The department suggested that if the researcher clarified her request to include the Embassy's report, they would be pleased to process the revised request. The researcher did so.

In a letter to the Information Commissioner seven months later, the researcher told us she appreciated the department's helpfulness, but she had received no further word from the department since clarifying her request.

Our investigation determined that it was not until the complaint was received and our investigator visited the department that they took action to provide the complainant with the requested records.

The extensive delay by the department was recorded as a deemed refusal to disclose a record under subsection 10(3) of the Act.

Department Cannot Buy Time by Asking for Approval on Fees

File: 1074

Institution: *Agriculture Canada*
Complaint: *Delay - deemed refusal*
Finding: *Justified*
Disposition: *Reported as well-founded*
Result: *No action required*

Agriculture Canada received an access request on April 8, 1987, but did not, within the 30 days following receipt, give access to the record requested, state the grounds for refusal to give access, or give notice of an extension of the time limit.

Instead, the department sent the complainant an estimate of the fees that would be levied to cover the request and told him that if he did not agree to the fee estimate within 20 days his access request would be considered abandoned.

Apparently the department assumed that such a notice interrupted the time within which they were required to respond to the access rquest. The Commissioner considered the complaint well-founded and told the Minister:

> "While it is certainly a matter of good public relations to keep a requestor informed of the progress of his or her access request, I do not think that a request for approval of costs can legitimately be used as a ground for extending the time to respond, as appears to have been done here".

The department was deemed to have refused to give access according to subsection 19(3) of the Act.

The Postman Rang Twice

File: 1269

Institution: *Royal Canadian Mounted Police*
Complaint: *Delay - deemed refusal*
Finding: *Not justified*
Disposition: *Dismissed*
Result: *No action required*

When a Toronto resident told us that the RCMP had exceeded by more than three months a deadline for responding to an access request, it seemed like an open-and-shut case. However, our examination of postal records revealed the RCMP were only two days late in sending out their response by registered mail. Canada Post had received no answer on their first attempt to deliver the response and, despite two notice cards sent to the same address, the letter was never claimed. The RCMP telephoned the complainant and agreed to send another registered letter, but one month later it too was returned unclaimed.

We dismissed the complaint because it appeared that the RCMP had acted reasonably and it was the requestor's failure to pick up his mail—for which he did not offer any explanation—that led to the lengthy delay.

TIME EXTENSION

Former Prime Minister's Travel Expenses

File: 0942

Institution: *External Affairs*
Complaint: *Time extension*
Finding: *Not justified*
Disposition: *Dismissed*
Result: *No action required*

A requestor asked for records concerning the costs arising from former Prime Minister Pierre Trudeau's tour of Southeast Asia in January 1983, his peace mission to Europe in November 1983, and his peace mission to New York City in January 1984.

The department claimed a 90-day extension of time beyond the 30-day statutory limit. This led to a complaint that

> "the timely release of the requested records was delayed because of consultations with persons who had no business to be consulted under the access to information legislation". [The complainant named an official in the Prime Minister's office.]

The investigation revealed that External Affairs, in conjunction with Public Archives, had to search a large volume of records to identify those that applied to the three trips in question. The Financial and Management Services section within External Affairs was responsible for assembling the records, including the retrieval of information where there were gaps. This entailed consultation within the department, with other departments and with posts

abroad. In fact, very little time had actually been spent consulting the Prime Minister's Office.

We informed the complainant that given the nature of the request, the number of documents involved, and the relatively short consultation time with the Prime Minister's Office, we found nothing unreasonable about either the nature of the consultations or the time involved.

Environment Canada Forecasts Delay in Weather Information

File: 1072

Institution: *Environment Canada*
Complaint: *Time extension*
Finding: *Not justified*
Disposition: *Dismissed*
Result: *No action required*

Early in 1987, an individual asked for records about a study conducted for Environment Canada on the winter climate of the "Olympic Corridor". He was dissatisfied when the department told him that an additional 60 days' response time would be required to consult with another department and to notify a third party about the intended release of the records requested. The complainant said:

> "According to provisions of the Act (Section 20), a third party must be consulted only if the information they provided to the government is commercial information that constitutes a trade secret or information that is financial, commercial, scientific, or technical information that is confidential and is treated as such by the third party. I would submit that the information in the study and in files relating to the study falls under neither of these categories.
>
> "In fact, because the study was done under contract for the federal Government, it does not even belong to the third party in question..."

We advised the complainant that while the information in question belonged to the federal government, under section 28 its officials still must notify any third party that might be adversely affected by disclosure. The Commissioner told the complainant:

> "In the present case, I am satisfied that the government officials acted reasonably in contacting the third party. It may also interest you to know that the third party immediately consented to disclosure, and so that was not the reason for the delay in this case.
>
> "Our investigation has confirmed that the Atmospheric Environment Service, Western Region, wasted no time in commencing the consulting process. They consulted with the Department of Supply and Services (which looks after contracts for the federal government) and consulted various officials within the Department of Environment right up to the Deputy Minister who, incidentally, approved disclosure on the same day he was consulted about it.
>
> "Your access request was the first one handled by the Western Region of the Atmospheric Environmental Service since the *Access to Information Act* came into force in 1983

and for this reason the responsible officials went through so many channels. ...[U]nder the circumstances of the present case, I do not think that their estimate of the time required was unreasonable. And in the end, they were able to make the records available to you two weeks before the expiry of the extended time limit."

We told the complainant that we intended to dismiss his complaint and invited his comments. We received none.

FEES

Search Fees Divided

File: 0243

Institution: *Fisheries and Oceans*
Complaint: *Fees*
Finding: *Justified*
Disposition: *Resolution mediated*
Result: *Remedial action*

The *Access to Information Act* and Regulations set out fees to search for and prepare records for disclosure, but they do not say what is to be done when more than one person applies for the same records. Should the first requestor pay the full cost, while subsequent users get a "free ride"? Or should costs be divided evenly among users?

While there is no simple answer to this policy dilemma, the Department of Fisheries and Oceans satisfied a requestor who was unhappy with his hefty bill.

In response to an access request for all records containing references to the International Fund for Animal Welfare (IFAW), Fisheries and Oceans levied and was paid a fee of $2,505. However, the requestor subsequently complained that the department had spent 231 hours to produce only 211 pages of documents.

Our investigation found that the department had spent 231 hours searching through tens of thousands of pages of records looking for references to the IFAW. We also learned that this search served other purposes: two individuals had filed *Privacy Act* requests asking the department for any records that related to their involvement with the IFAW.

Our investigator persuaded the department that because the search actually served three purposes, the complainant should pay only one third of the search costs. The complainant was delighted to receive a cheque for $1,732.25 from Fisheries and Oceans which included a refund for two thirds of the search time and an adjustment for excessive photocopy fees.

$16,340 Fee Estimate Reasonable

File: 0460

Institution: *National Defence*
Complaint: *Fees*
Finding: *Not justified*
Disposition: *Dismissed*
Result: *No action required*

A journalist who wanted to obtain studies, reports and correspondence,

including analyses prepared by departmental officials to compare the strengths and weaknesses of each proposal to the Department of National Defence for the Low Level Air Defence contract, was taken aback by the department's $16,340 fee estimate. National Defence officials told him that after five hours of searching, they had located more than 39,000 pages of records which they would have to search in detail to find material matching his access request. In the hope of reducing the costs, the journalist then confined his request to details about the four unsuccessful bidders. The departmental access coordinator told him:

> "Unfortunately, in order to provide those records you seek it will still be necessary to address all those same records (39,235 pages)... and in addition I wish to reaffirm that much of the information contained in those records would be exempted... However, to be of some assistance to you the program manager for the Low Level Air Defence contract is most willing to grant you an interview to discuss further and answer those questions he is able to in accordance with the Act."

In a letter of complaint to us, the journalist wrote:

> "I fail to understand why the department still considers it necessary to review the 39,235 pages of documents...
>
> "...I also question the department's statement that much of the information contained in those records would be exempted... If the department has not yet reviewed the documents, I fail to understand how it can place such a blanket restriction on the information."

After investigating the volume and nature of the records, the basis for the fee estimate, and the exemptions involved, we reported to the complainant:

> "Our investigation has confirmed that the reduction of the scope of your access request unfortunately would not reduce significantly the number of records which the department would have to search through in order to disclose the portions which you have requested in your narrowed request. Just under 1,000 pages of records could be eliminated completely from the search, but more than 38,000 pages dealing, under various headings, with the seven firms involved in the bidding, would have to be looked at to isolate the details of the four firms you wanted to know about. The department appears to have arranged its records in the manner most useful for its own purposes but unfortunately this arrangement was not designed for the processing of an access request such as yours.
>
> "We accept, based on our review of the records involved, that the department's estimate of an average

2.5 minutes per page to prepare records for disclosure is reasonable. This does not include any time which might be necessary to review the records to determine whether portions should be exempted under the Act. (The *Access to Information Act* does not permit the government to charge for such time.) As a result, the estimated fee of $16,340. is legitimate. (In point of fact it should be a few hundred dollars less since the narrowing of your access request would result in a slight reduction in the number of records to be reviewed. But since we are dealing with estimates only, I have not considered that reduction to be germane to the essence of your complaint.)...

"As for the exemptions under the Act, you are correct in your comment that a government department must be specific about the portions of requested records which are subject to exemption under various provisions of the *Access to Information Act*. I think that your complaint is premature, however, because the department has not yet refused to disclose any portions of the record on the grounds of particular exemptions. The Access to Infomation Coordinator...was fair in his letter of June 13, 1985 where he said

> 'a preliminary assessment indicates that much of the information contained in the records (39,235 pages, can be exempted under paragraph 15(1), 18 and 20(1) of the Act.'

"and especially in his letter of July 24, 1985 where he said

> '...it will still be necessary to address all of those same records (39,235 pages) noted in my response of 13 June 1985 and in addition I wish to reaffirm that much of the information contained in those records would be exempted...'"

Because we felt that the department's actions were reasonable, the complaint about the fees, as well as a related complaint about the probable ground for exemption, was dismissed. We subsequently learned that the journalist accepted the department's offer for an interview with the program manager.

Sorry, No Cheaper Way

File: 1249

Institution: *Finance*
Complaint: *Fees*
Finding: *Not justified*
Disposition: *Dismissed*
Result: *No action required*

In these days of computerized financial and tax records, it seemed odd to a legal researcher that the Department of Finance would charge $1,940 to search for records pertaining to the meaning of the words "fixed base" as they are used in international treaties dealing with the tax liability of independent contractors.

It seemed odd to us, too, and we launched an investigation into the researcher's complaint that the estimated fee effectively precluded his gaining access to the requested records. With Finance officials we examined the basis for the fee estimate to determine whether there

might be some other less costly way to respond to the request.

We learned that the records had not been catalogued for automated search by key words or phrases. Retrieval would require a line-by-line search of hundreds of files containing thousands of pages. Departmental officials told us that the records might be retrieved more efficiently if someone who had a particular recollection of discussions of the "fixed base" concept could help narrow the scope of the search. Unfortunately, staff turnover in the relevant division had been extensive and the department could find no one with personal recall of the topics considered in the various treaty negotiations.

The department based its estimate on about 30 minutes per file to search through approximately 386 files, plus a few hours for preparation of retrieved documents. Our investigator was satisfied that the basis for the department's estimate was reasonable, and we told the complainant that a lengthy, costly search was unavoidable.

We asked the complainant if he had any further representations or additional information which might be helpful, but he did not. We closed our investigation file.

Not Told Fee Waiver Policy

File: 1306

Institution: *Canadian Security Intelligence Service*
Complaint: *Fees*
Finding: *Justified*
Disposition: *Resolution mediated*
Result: *Remedial action*

A municipal Board of Education trustee filed an access request with the Canadian Security Intelligence Service (CSIS) asking for records about the investigation of a specific peace group, as well as the names and addresses of all persons in the municipal area who have used the *Access to Information Act* to apply for records from CSIS. The requestor explained to CSIS that because he believed he was acting in the public interest by disseminating whatever information he might obtain, all fees levied under the Act should be refunded or waived.

CSIS refused to disclose the requested records and gave specific reasons for the refusal. They did not refund the application fee.

One of the complaints which the trustee lodged with our office was:

> "I might also add that my request for a waiver of fees was not even greeted with an express refusal."

Our investigation revealed that CSIS follows a fee policy guideline approved by the Solicitor General for the agencies under his jurisdiction. The CSIC policy is that fees will not be refunded unless the information is already publicly available for distribution (in which case the *Access to Information Act* does not apply) or can be given to the requestor by pro-

cessing the request through the *Privacy Act*.

CSIS had followed its policy but simply neglected to tell the complainant. They promptly notified the complainant of their decision not to refund their application fee and apologized for not informing him about the decision earlier. We told the complainant that we could see no public interest in refunding the fee.

MISCELLANEOUS

Who is Responsible for Records of Defunct Department?

File: 0650

Institution: *Environment Canada*
Complaint: *Miscellaneous*
Finding: *Justified*
Disposition: *Resolution mediated*
Result: *Remedial action*

An Edmonton person asked the Department of Justice for copies of records dealing with the transfer of ownership of water resources from the federal government to Alberta. Justice transferred the request to Environment Canada as permitted under section 8 of the Act when a government institution has a greater interest in the record and agrees to accept the request.

Environment Canada refused to disclose any of the records on the grounds that they were subject to solicitor-client privilege. The complainant asked us to investigate whether the documents were in fact of a privileged nature and, if so, to identify the client in the solicitor-client relationship. The complainant also suggested that the solicitor-client privilege had been waived because much of the material in question was already in the public domain.

It became clear during the investigation that no one was really certain who the client was, since many of the records had been created for the now-defunct Department of the Interior. Environment Canada had inherited some, but not all, of the predecessor department's functions. As well, it was found that Environment Canada did not have copies of many documents possessed by Justice. Justice probably should never have transferred the access request to Environment Canada in the first place.

The complaint was resolved when Justice officials agreed to examine the records in their possession. In concert with Environment Canada, the Department of Justice released almost all relevant records, holding back only a few on the ground that they were still subject to solicitor-client privilege. We examined those exempted records and agreed that they were withheld properly.

In the end, it was not necessary to determine what department inherited the "client" status from the old Department of the Interior, nor which department had the greater interest in the access request. The main thing was that the complainant received practically all the records requested and appreciated our efforts.

Authority Delegated by Minister

File: 0786

Institution: *National Defence*
Complaint: *Miscellaneous*
Finding: *Not justified*
Disposition: *Dismissed*
Result: *No action required*

A reporter who asked for detailed information from Department of National Defence records about the possible redeployment of Canada's

NATO forces in Europe was disappointed when told that any such records would be exempt from disclosure. DND also refused to confirm whether any record existed. Among the reporter's complaints was the fact that the access to information coordinator in DND had not told him whether the Minister of National Defence had personally refused to disclose the information. Like all discretionary exemptions under the Act, the provision in question reads:

> "15(1) The head of a government institution may refuse to disclose any record requested under this Act..."

In dealing with this issue, we wrote to the complainant:

> "On the subject of [the coordinator's] authority you may wish to refer to section 73 of the *Access to Information Act* which provides that the head of a government institution may designate one or more officers to act in relation to the Minister's duties or functions under the Act. I am satisfied that [the coordinator] has been so designated and therefore he speaks on behalf of the Minister of National Defence."

CSIS Neither Confirm Nor Deny Record's Existence

File: 0817

Institution: *Canadian Security Intelligence Service*
Complaint: *Miscellaneous*
Finding: *Not justified*
Disposition: *Dismissed*
Result: *No action required*

Most of the exemptive provisions in the *Access to Information Act* are designed to prevent injury through disclosure of a particular record. Some information is so sensitive that even to confirm its existence could be injurious. For instance, it could be injurious to law enforcement efforts if the government was required to say whether a police investigation into certain activities was under way.

An historian received a vague response to an access request with the Canadian Security Intelligence Service (CSIS) for intelligence reports relating to an organization... The reply from CSIS was:

> "Your request cannot be complied with as the records you seek, if they existed, could reasonably be expected to be exempted, in whole or in part, by virtue of sections 13, 15, 16(1)(b) and (c) and 19 of the *Access to Information Act.*"

The historian complained to our office that he did not think this response complied with the law. He felt that if there was a record which could be partially exempted, they should withhold only portions which are exempt but release the rest. Were they refusing to confirm the existence of parts of the record which could not be exempted?

We had to admit that the CSIS response taxed the imagination. When we confronted CSIS they explained that what they intended to convey was that the entire record (if it existed) could be exempted in total by at least one of the exemptive provisions or

through the use of more than one exemptive provision where each applied only to a portion of the record.

We suggested that the response had been misleading and they agreed that they would try to clarify their intent. We nevertheless agreed that the response was lawful and the record was properly exempted.

The complaint was dismissed.

Not Entitled To Use Act

File: 1063

Institution: *Employment and Immigration Canada*
Complaint: *Miscellaneous*
Finding: *Not justified*
Disposition: *Dismissed*
Result: *No action required*

An immigrant to Canada wrote Canada Employment and Immigration Commission (CEIC) for certain records which she identified by departmental file number and title. CEIC refused to process her request because she was not a Canadian citizen or permanent resident and therefore did not have rights of access under either the *Privacy Act* or the *Access to Information Act*.

She complained to us maintaining that she was a permanent resident and that the file she was seeking would verify this.

Our investigation revealed that the complainant did indeed have permanent resident status in Canada, but she did not have this status at the time that she made her access request. It was granted later.

We dismissed the complaint as not justified because at the time the department's refusal to disclose the records was in accordance with the Act. There is no requirement that a government institution go back and reconsider an access request if the requestor subsequently becomes a Canadian citizen or landed immigrant. We told the complainant (as we are required to do) of her right to apply to the Federal Court for judicial review of the decision to refuse disclosure. We suggested, however, that she simply file another access request now that she clearly had the status to do so. We suggested further that she should use the *Privacy Act* since the records she was searching for were largely personal information about herself. Also, there are no fees to obtain records under the *Privacy Act*.

Corporation Not Subject to Act

File: 1110

Institution: *Port of Montreal Corporation*
Complaint: *Miscellaneous*
Finding: *Not justified*
Disposition: *Dismissed*
Result: *No action required*

Schedule I of the *Access to Information Act* lists all government departments and other government institutions which are subject to the Act. Not all Crown corporations are on the list, and sometimes it is difficult to tell whether they have been left off by design or by accident.

A Montrealer wrote to the Port of Montreal Corporation asking for a copy of a particular maintenance contract. Although the request was

not made under the *Access to Information Act* and no application fee was paid, Port of Montreal officials cited the prejudicial effect on two third party corporations, as described in section 20 of the Act, as the reason for refusing to disclose the requested contract.

Almost a year later the dissatisfied requestor complained to our office, stating simply that the refusal contravened the Act. When we commenced our investigation, Ports Canada officials pointed out that the Port of Montreal Corporation is not listed as a government institution subject to the Act.

The Port of Montreal, along with several other major ports in Canada, acquired status independent of the Canada Ports Corporation in 1983 and it appears that no one paid much attention to their status under the *Access to Information Act* at the time. Through our investigation, we were satisfied that the Port of Montreal Corporation and the other local port corporations in Canada are independent legal entities not subject to the Act. Thus, we had to dismiss the complaint.

No Records On Approval

File: 1196

Institution: *Revenue Canada (Taxation)*
Complaint: *Miscellaneous*
Finding: *Not justified*
Disposition: *Dismissed*
Result: *No action required*

A Vancouver resident applied under the *Access to Information Act* to obtain Revenue Canada's procedures manual and guidelines relating to registered pension plans and deferred income plans. When they requested payment of $42.40 in advance to produce the records the man asked if he could simply borrow them. Departmental officials said that they would make the records available for inspection at their Vancouver Regional Office. (Under the Access to Information Regulations the requestor generally has the option of paying for copies of records or inspecting them in person.)

The man sent the department a cheque for $42.40, but asked them to hold it until he reviewed the records at home. He would then return the records to the Vancouver office and reclaim his cheque. If he failed to return the records in a few days Revenue Canada could cash the cheque.

Revenue Canada rejected this arrangement.

In a letter to us the complainant argued that his proposal would save everyone time, money and aggravation.

We told him that Revenue Canada's response was both legal and reasonable, while his pdroposal that Revenue Canada go one step further to effectively provide copies of records on approval, with the option of returning them at no cost, was not within the contemplation of either the Act or the Regulations. The complainant was not satisfied with our finding and repeated his assertions that his way everyone would have saved time and money and a taxpayer would have been made happy.

He reclaimed his cheque from Revenue Canada and inspected the records in person. He said that they were not useful.

Must Complain Within One Year

File: 1319

Institution: *Supply and Services Canada*
Complaint: *Miscellaneous*
Finding: *Not justified*
Disposition: *Dismissed*
Result: *No action required*

On November 20, 1986, a journalist asked Supply and Services for all the department's reports and studies supporting the government's decision to award the CF-18 systems engineering support contract to Canadair Ltd. of Montreal.

A month later the department estimated that it would cost $900 to process the access request and asked for a deposit of $450, which the journalist promptly paid. Two months later he was told that a third party had applied to the Federal Court to block the release of a major report which was part of the requested documents. The journalist told us that after lengthy delays in court the third party dropped its opposition to disclosure of the report, but the department still would not release records to him ostensibly because the situation was being re-evaluated and other departments were being consulted. By the time he lodged his complaint about these lengthy delays with our office, it was December 22, 1987. We had to tell the journalist that under section 31 of the Act, where a complaint relates to a request for access to a record, it must be made within one year from the time the request for the record was received by the department. The Act does not provide for an extension and we had no choice but to dismiss the complaint.

In a subsequent telephone conversation we suggested to the journalist that he submit a new access request to the department and if he was then not satisfied with the response he would be able to lodge a complaint with our office.

Enquiries

Since we opened our doors and began answering our telephones in 1983, our investigators have handled almost 5,000 enquiries about the *Access to Information Act* and related issues. In addition, the receptionist diverts about a dozen calls each day to appropriate federal or provincial information agencies.

The volume of enquiries has increased steadily each year, but analysis of 500 randomly selected enquiry reports indicated that their pattern has remained constant. Our toll-free telephone number, 1-800-267-0441, has proven to be popular, accounting for about 20 per cent of our calls last year.

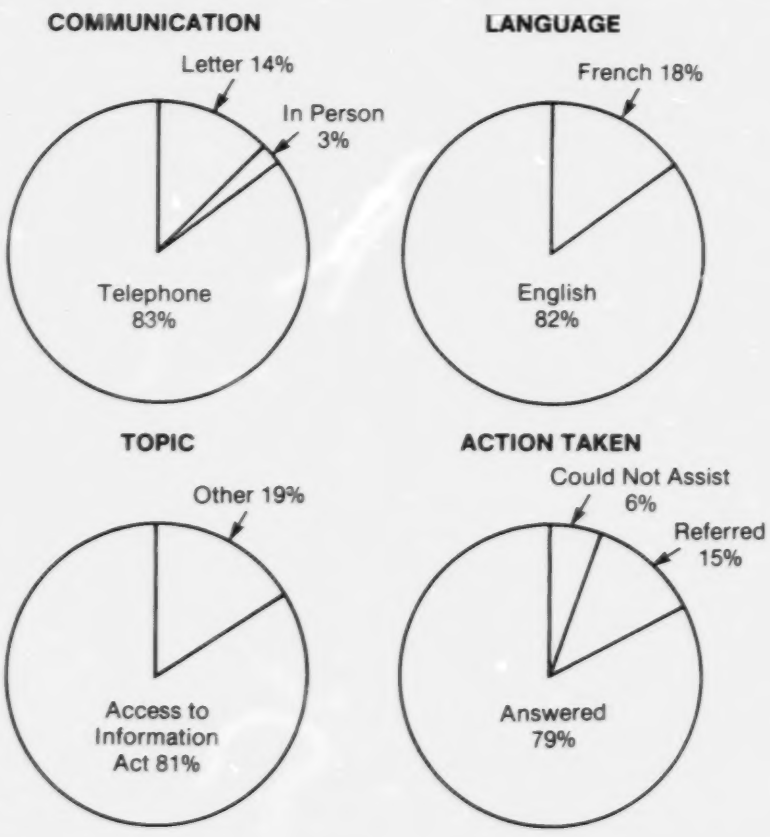


Table 6. Description of Enquiries

A third of the enquiries originated from the Ottawa region. The origins of the remainder were commensurate with the population distribution of Canada.

About half of the enquiries concerned specific federal government departments or agencies. Employment and Immigration, National Defence, and the National Capital Commission were referred to most frequently.

Our telephone listing "Information Commissioner of Canada" in the major cities' directories apparently gives many people the impression that we are an information agency. Although a telephone receptionist is on duty from 7:30 a.m. to 6:00 p.m., Ottawa time, to accommodate callers from across Canada, staff working beyond these hours frequently receive calls directly, many of which have nothing to do with access to information. We try to help these callers, as is evident in some of the reports below.

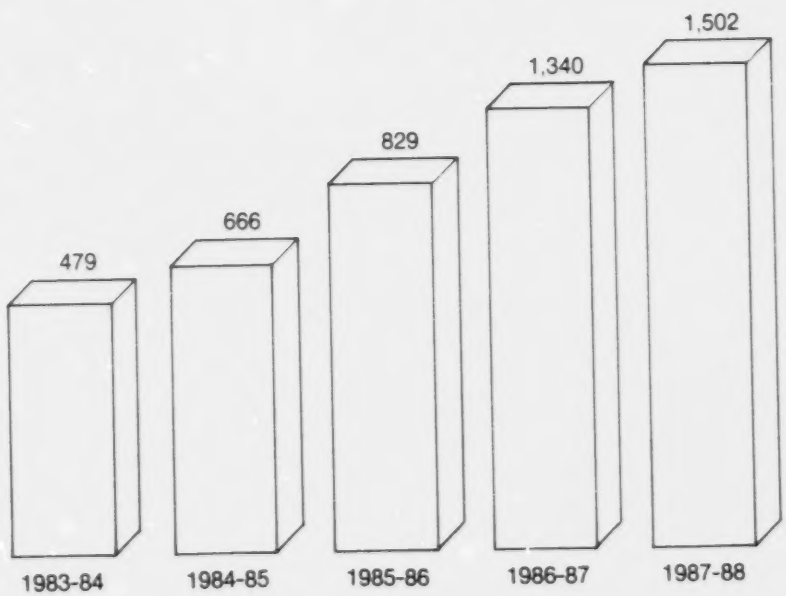


Table 7. Numbers of Enquiries Handled Annually

Figures in previous reports reflected enquiry-handling responsibility shared with the Privacy Commissioner. Table 7 counts enquiries handled by the Information Commissioner's staff only.

We Cannot Disclose Names of Complainants

A caller from Toronto who had read our Annual Reports wanted to obtain the names and addresses of individuals whose complaints we reported, in order to contact them for more details. If this was not possible, he wanted to go through our investigation files, with the names and addresses of complainants deleted.

We explained that the *Access to Information Act* specifically prohibits us from disclosing the names of complainants and details of information which was withheld under the Act—even if we do not agree that it should have been withheld.

Try National Archives and See What Develops

An individual associated with a film manufacturer wanted to know more about the government's policy on the storage of information by microfilm and microfiche. We suggested that rather than use the *Access to Information Act*, he should contact National Archives of Canada, which manages the largest volume of microfilm records in the federal government. They should be able to answer his questions or direct him to more qualified sources.

No Ambiguity Here

While many enquiries have nothing to do with the *Access to Information Act*, most do. An Ottawa woman's request for information was typical of hundreds we receive each year, but probably was the most concise we have ever received:

> "Please send me information with respect to access to information."

As in all such cases, we sent her brochures on the *Access to Information Act*, the *Privacy Act* and the role of the Information Commissioner.

No Auditing Role to Audit

A representative of Statistics Canada telephoned to say that he was planning an audit of our office and wondered if we have an audit manual like that of the Privacy Commissioner.

We told him that we have no audit responsibility under the *Access to Information Act* and consequently no manual.

Public Interest vs. Privacy Rights

A British Columbia woman complained that the new National Parole Board Chairman would not provide details of dangerous offenders in jail or who had been released on parole or mandatory supervision. She said that the previous chairman provided this kind of information to her citizens' group for statistical purposes.

We explained that because the request had not been made under the Act and the required fee had not been paid, we had no mandate to make any findings or recommendations to the Parole Board. Nevertheless, we offered some comments which we hoped would be helpful to her:

"The purpose of the *Privacy Act* is to protect the privacy of individuals with respect to personal information about themselves by prohibiting disclosure of personal information except in certain precsribed circumstances as set out in section 8 of the *Privacy Act*.... Perhaps you can write to [The Chairman of the Parole Board] and, in accordance with paragraph 8(2)(j) of the *Privacy Act*, satisfy him that you require the information for statistical purposes which cannot reasonably be accomplished unless the information is provided in a form that would identify the individuals to whom it relates and that you are prepared to give a written undertaking that no subsequent disclosure of the information will be made in a form that could reasonably be expected to identify any of those individuals. If those conditions are met, it is within his discretion to disclose the requested records.

"Alternatively, you might make a case for disclosure pursuant to paragraph 8(2)(m)(ii) of the *Privacy Act* which would permit disclosure for any purpose where, in the opinion of the head of the institution, the public interest in disclosure clearly outweighs any invasion of privacy that could result from disclosure. In his letter to you, [the Chairman] stated that since he does not know what you intend to do with the information requested or your reasons for requesting it, he has concluded that it should not be provided. You may be able to change his mind."

Although we failed to mention it in our letter to the enquirer, any such determination that the public interest in disclosure outweighs the invasion of privacy of the subject individuals would have to be made by the Solicitor General of Canada who, for the purposes of the *Access to Information Act* and *Privacy Act*, is responsible for the National Parole Board.

We suggested that an application under the *Access to Information Act* be considered as a last resort, since it would be met with the same objection: the Act prohibits the disclosure of personal information as defined in the *Privacy Act*. It would be necessary to raise the same "public interest" argument to overcome this objection to disclosure. We did, however, suggest two advantages in making a formal request under the *Access to Information Act*:

"Firstly, you will have a positive right to disclosure subject to exemptions under the Act. The Parole Board will have to state explicitly the grounds for refusing access to the requested records. This will provide you with the opportunity, through our office should you decide to file a complaint with us, to state your case for disclosure. Secondly, if we support your complaint we may make a recommendation for disclosure and perhaps (with your consent) bring the case before the Federal Court on your behalf. If we do not support your complaint you still have the right to bring the matter before the Federal Court on your own."

We cautioned the enquirer that our letter was intended simply to inform her of her rights under the Act and we were not necessarily suggesting that she had a good case for disclosure of the records about dangerous federal inmates.

We Didn't Publish "Northern Cookbook"

People phone us to obtain government information because our telephone listing gives the impression that we are an information service. While we are accustomed to this, we were nevertheless surprised to receive a letter from an Alberta resident who told us:

> "I recently borrowed a book from a friend. It was called 'Northern Cookbook' by Eleanor A. Ellis. I was hoping to acquire a copy of my own so I'm writing to one of the addresses in the book. Could you please help find a copy...
>
> They are supposed to be available from Information Canada via mail."

Evidently the writer confused our office with "Information Canada", the defunct federal government information and publishing service whose operations have largely been taken over by "Reference Canada".

Reference Canada, an information referral service operating under contract with the Department of Supply and Services, does not distribute publications. From the Canadian Government Publishing Service in Ottawa we learned that the book was published by the Department of Indian Affairs and Northern Development in the early 1970's. They no longer distribute the book but suggested that a copy might be available through Hurtig Publishing Company in Edmonton. We telephoned the person who made the enquiry who said that he would contact them himself.

Language Test Results

A caller who claimed several university degrees and proficiency in more than three dozen languages wanted to know how to get access to records showing why he failed a test for a translator's job with the Secretary of State, and how his score compared with other candidates. We explained that he would have to apply under the *Privacy Act* to get personal information about himself as well as under the *Access to Information Act* to obtain more general information about the test procedures and distribution of scores.

Lost Track of His Son

A New Brunswick man telephoned our office to find out why his son had been removed from a Via Rail train in Maine. That same day, with the assistance of the United States Embassy, we put the caller in touch with the appropriate officials in Maine.

Who Denounced Prisoner of War?

A person in Atlantic Canada told us by letter that when his country of origin entered the Second World War against the Allies in Europe, he and hundreds of others were arrested and taken to a concentration camp in Petawawa, Ontario. He wrote:

"I was held there for 21 months [and] released without trial. I want to know the names of the person or persons that denounced me to the RCMP to have me interned."

His letter included his prisoner of war serial number and other details of his internment.

Since our office does not process access to information requests, we returned his request form and fee with the following suggestion:

"You were right in applying under the *Access to Information Act* in that you were seeking a record on someone other than yourself, but... you might find it beneficial to initially apply for access to records on yourself under the *Privacy Act*.

"This will allow you to determine if any records exist regarding your internment in the government institutions you suspect may hold such a record. Applying under the *Privacy Act* also has the advantage that no application fee is required...

"You should be aware that records concerning someone else in relation to your internment could well be exempted from disclosure on the basis that it is personal information on another individual."

We explained the exemptions under both the *Access to Information Act* and the *Privacy Act* and the rights to complain to either the Information Commissioner or the Privacy Commissioner. We sent the individual some pamphlets about both statutes and some personal information request forms and gave him the addresses of the Royal Canadian Mounted Police, the Canadian Security Intelligence Service and the Federal Archives Division of National Archives of Canada. We thought that these would be the most useful places for him to start a search for records.

Ask the Complainant for Permission

A reporter from Halifax telephoned our office for details of a case where a requestor (whom the reporter named) was refused access to records about the Revenue Canada (Customs and Excise) decision to prohibit importation of a certain book into Canada.

We explained that the *Access to Information Act* prohibits us from disclosing such information, including information which we have received from a complainant. The caller claimed that the complainant had come to him and told him all about it. We told the caller that the Act allows us to deal with a person authorized by the complainant to act on his or her behalf, but to protect the complainant's right to privacy we require such authorization in writing.

The reporter said he would call the Department of National Revenue to see if they would tell him more about the case. We heard nothing more about the matter.

Liquid Measure

"How many cups are there in a pint?" was the question. "Two if you are looking at a recipe from the United States, two and a half if the book calls for Imperial measure" we replied. The caller hung up.

Wants to Claim Inheritance

A Southern Ontario woman saw our toll-free number in the government listing section of the telephone directory. She called to inquire how her mother, who had inherited some money in Italy, could get it. Did she have to go there?

From the Department of External Affairs we learned that the Government of Canada does not become involved in private matters such as this unless there is some indication that a foreign country is treating a Canadian citizen unfairly. They said that they had dealt with no such claims against Italy. The official also told us that unless a very large sum of money was involved it would probably not be necessary to retain Canadian and Italian lawyers. He suggested that the individual simply get in touch with the executor of the estate and ask what must be done to claim the inheritance.

We passed this information to the caller, cautioning her that it was not legal advice from either our office or the Department of External Affairs; it was just a suggestion about what to do. We also gave her the address and telephone number of the Italian Embassy in Ottawa.

Test Balloon

It is not unusual for a potential complainant to telephone our office and speak to an investigator about a case before deciding whether to file a written complaint under the *Access to Information Act*.

A researcher familiar with the Act phoned to tell us about a case where his request for records about the approval of a drug for public distribution had after 35 days produced nothing. He said that he could locate the record himself in a few hours.

The requestor was particularly upset because he believed that his access request was being given the lowest priority and the access to information officials in the relevant department, while pleasant, did not care about his request. He told us that he could be very persistent, telephoning the access coordinator every hour or calling the Minister or a newspaper about his case. He said he was considering filing a complaint with our office and wanted to know whether it would be given the lowest priority by us.

We told him that we give priority to delay complaints especially if a department simply failed to respond to an access request, so that the case can be taken to court as a "deemed refusal" in a timely fashion. He asked if a case about a "deemed refusal" could be maintained before the court even though the requested records had, in the meantime, been released. We told him that the Information Commissioner had commenced such court proceedings against another

department and we were waiting for it to be heard. The researcher, unsure what action he would take, was invited to call again if we could be of assistance. We heard nothing further.

No Complaint

Every now and again we receive a letter or call about the *Access to Information Act* from someone who is not really enquiring or complaining about anything.

For example, a man from Nova Scotia who used the Act to obtain records from the Department of Consumer and Corporate Affairs on three occasions had this to say:

> "As this program has received a lot of negative publicity in the past, I feel it necessary to inform you that I was treated with a great deal of respect and my request for information was processed as thoroughly and as efficiently as anyone could expect, each and every time. I would like to thank you and [the access coordinator for Consumer and Corporate Affairs] for a job very well done!"

We passed the writer's comments on to Consumer and Corporate Affairs.

A Typical Evening Call

After 6:00 p.m. Ottawa time, our switchboard is closed but calls are answered directly by investigators or other staff who may still be in the office. This one, received one evening during preparation of this Annual Report, is typical:

> "Information and Privacy Commissioners—bonsoir."
>
> **"Hi! can you give me the number of... what's that called again?... the sanitation department."**
>
> "That's handled by the municipal government. Our office deals with complaints under the *Access to Information Act* about the federal government. What city are you calling from?"
>
> **"Windsor."**
>
> "Do you have your phone book opened at the blue pages of government listings?"
>
> **"Yes."**
>
> "You should find it under "Municipal governments, City of Windsor.""
>
> **"OK I've got it. Thanks."**

And so it goes!

Public Appearances

During this fiscal year, the Information Commissioner made 37 speaking appearances to audiences that range from government and commercial groups to special interest groups.

The Commissioner spoke about the *Access to Information Act* to senior federal public servants at the Centre for Executive Development at Touraine, Quebec and to the participants of the Career Advancement Program.

She also addressed students and faculty members at such Canadian universities and colleges as Ryerson Polytechnical Institute in Toronto, Algonquin College, Ottawa University and Carleton University in Ottawa.

Journalists invited the Information Commissioner to speak to their groups. In May, for example, she addressed the Ontario Journalism Education Association at Conestoga College in Kitchener. The Commissioner also made a presentation to staff at Southam News in Ottawa; was a panel member at the Ontario Reporters Association meeting in London, Ontario; and in January, spoke to the Canadian Press in Ottawa.

As a member of the International Ombudsman Consultative Committee, the Commissioner attended a meeting in Edmonton to make final the plans for the 1988 international meeting of ombudsmen in Australia.

She also attended the Canadian Ombudsman Conference in Edmonton and the Transnational Data Report Conference in Quebec City; addressed Worldcom '87, a communications symposium in Washington; spoke at the Canadian Library Association in Winnipeg and the Canadian Public Relations Society in Toronto; and, with the two Assistant Commissioners, made a presentation on "Informal v. Formal Procedures under the *Access to Information Act*" to the federal access coordinators in Ottawa.

The Commissioner also participated in various television and radio interviews.

Assistant Commissioner Bruce Mann and Director of Investigations Célyne Riopel continued their library tour going to Ontario and Manitoba. While in Manitoba, they jointly addressed the Manitoba Social Sciences Teachers Association about the *Access to Information Act* and the role of our office.

In addition, Bruce Mann on seven occasions spoke to professional special interest groups, provincial government employees and universities in Canada and the United States.

Assistant Commissioner Bill McGibbon used the Act for his topic in a talk to the 15th Annual Conference of the Canadian Association for Information Sciences at the University of Western Ontario, London. He also made a presentation to the Assistant Deputy Ministers' Orientation Course at Touraine.

Célyne Riopel spoke to the senior managers at the Centre for Executive Development, Touraine, and to the participants of the Career Advancement Program.

Two of our investigators also helped share the speaking invitations. Yvon Gauthier spoke on two occasions to the senior managers at Touraine and Kevan Flood spoke to Reference Canada's (federal government toll-free telephone answering service) annual working meeting for its contractors and managers.

Federal Court Review

Under section 41 of the *Access to Information Act* an individual who has been refused access to a record may apply for judicial review or, with the consent of that person, the Information Commissioner may file the court application.

In cases where the government proposes to disclose records and notifies third parties who may be materially affected, the third parties may apply to the Federal Court under section 44 of the Act for an order prohibiting disclosure.

Decisions have been rendered in a quarter of the 130 applications for judicial review filed in the Federal Court between July 1, 1983 and March 31, 1988. A quarter of the cases were discontinued by the parties, and half are still pending.

Five of the section 44 cases in favour of disclosure are now before the Federal Court of Appeal. One section 41 case where disclosure was not ordered has been appealed.

The Information Commissioner was added as a party intervenant in five cases, and acted on behalf of two parties who filed applications in their own names under section 41.

TABLE 8

STATUS OF FEDERAL COURT APPLICATIONS UNDER ACCESS TO INFORMATION ACT

July 1, 1983 — March 31, 1988

STATUS	JUDGEMENT RENDERED		NO JUDGEMENT		TOTALS
RESULT	DISCLOSURE	NO DISCLOSURE	CASE WITHDRAWN	CASE PENDING	
SECTION 41 (Info Commr)	1	3	7	15	26
SECTION 41 (Requestor)	3	5	5	7	20
SECTION 44 (Third Party)	19	1	21	43	84
TOTALS	23	9	33	65	130

This part of the report concerns cases that were dealt with by the Federal Court, or were initiated, during the fiscal year.

Vienneau v. The Solicitor General of Canada (Federal Court No. T-842-87) Filed April 21, 1987

and

Kealey v. The Solicitor General of Canada (Federal Court No. T-1106-87) Filed May 29, 1987

Facts

The complainants had separately sought records from the Canadian Security Intelligence Service (CSIS). However, each complainant received only a part of the records requested, with the explanation that "some of the documents provided to you have been exempted, in whole or in part, pursuant to..." There followed a list of the sections involved. The records released did not show which of the listed exemptions were claimed as being applicable to any particular part of the record that had been deleted. This was the basis of the complaints.

The report made to the Minister pointed out that the complainants could not understand why a particular portion of the document was deleted, and thus there was no informed basis upon which to complain. The Commissioner recommended that CSIS identify the specific exemptions applicable to each deletion on the record and inform the complainants. The Minister rejected the recommendation, stating that such action would, in the case of CSIS, indicate the nature of the information exempted.

Each of the complainants authorized the Information Commissioner to act as his counsel to bring an application for judicial review.

Issue

By agreement between the parties the Court was asked to answer the following preliminary question:

> Does section 10 of the *Access to Information Act* (the "Act") oblige the head of a government institution to particularize the specific provision(s) of the Act on which exemptions from disclosure from records severed pursuant to section 25 of the Act are based by specifying the provision(s) relied on for each portion of a record which has been exempted from disclosure?

Finding

The preliminary question came on for hearing before Mr. Justice Jerome on December 16, 1987, and he delivered judgment on March 3, 1988.

The Court held that when an institution refuses access it must give the requestor notice of all the provisions that are relied on. The section numbers must be provided in the letter of notice, but there is nothing in the Act to require that they be written directly on the released document. The right of the requestor to complain, and ultimately to seek judicial review, does not depend on the provision of specific exemptions for each deletion in a record.

The Court answered the question before it in the negative, but observed that the practice of providing section numbers next to deletions was highly commendable and in keeping with the basic purpose of the Act.

The Information Commissioner, with the consent of the complainants, is appealing the judgment.

For additional comments see Introduction to this report under the heading Kealey and Vienneau.

Bindman v. Immigration Appeal Board (Federal Court No. T-931-87) Filed April 30, 1987

and

Information Commissioner v. Immigration Appeal Board (Federal Court Nos. T-1051-87, T-1169-87, and T-1355-87) Filed June 26, 1987, June 5, 1987, and June 26, 1987, respectively

Facts

The four requestors complained independently that the Immigration Appeal Board had refused to release records that would enable them to know why a named individual had been granted convention refugee status by the Board. The Board claimed its records were exempt since disclosure might reasonably be expected to threaten the safety of the individual involved (section 17).

An investigation did not convince the Commissioner that the exemption was well-founded, and a recommendation was made to the Chairman of the Immigration Appeal Board to release the records, subject to other exemptions. The recommendation was not accepted, as the Chairman argued that the Board had ordered that the proceedings involving the individual be held *in camera* and the record sealed. Thus, the Chairman said, the records could not legally be disclosed.

Three of the complainants authorized the Commissioner to apply for a judicial review, while the fourth applied by his own counsel. At a preliminary hearing the individual applied for intervenor status, which was granted, and the four actions were consolidated.

Issues

There are two issues. First, does the order of the Board that a hearing be held *in camera* and the record sealed preclude access to the records under the Act? If not, was the exemption properly claimed on the facts of the case?

Mr. Justice Rouleau directed that the matter proceed on the following preliminary questions:

1. Does the *Access to Information Act* apply to the Immigration Appeal Board records which are the subject of these four proceedings?

2. In the alternative, are the Immigration Appeal Board records properly subject to an examination under the *Access to Information Act*?

The preliminary questions were argued on March 30, 1988, before Mr. Justice Pinard, who reserved judgment.

Information Commissioner v. The Solicitor General (Federal Court No. T-1143-87) Filed June 4, 1987

Facts

The complainant had requested records that would enable him to know the results of an internal RCMP inquiry into the handling of some homicide cases. The RCMP refused to disclose any part of the records, claiming that they were exempt as information obtained or prepared in the course of an investigation pertaining to law enforcement (subparagraph 16(1)(a)(ii)) and that they contained personal information (subsection 19(1)). The complainant stated that he did not ask for identities, but only what disciplinary action was taken.

Following investigation, the Commissioner recommended to the Minister that section 16 should not be claimed as that exemption was discretionary and the results of the investigation should be public. It was also drawn to the Minister's attention that the records could be released with deletions that would withhold the identities of the members of the RCMP. The Minister responded that the risk of damage to the individuals concerned and his opinion that the records consisted of personal information warranted the exemptions.

The Commissioner, with the consent of the complainant, made an application for judicial review, but negotiations continued in an effort to avoid a hearing. As a result, deletions were agreed upon which withheld the identities of the disciplined RCMP personnel, while revealing the type and number of disciplinary actions taken.

Disposition

The complainant was satisfied with the released records, and the application was withdrawn.

Information Commissioner v. Secretary of State for External Affairs (Federal Court No. T-2661-87) Filed December 23, 1987

Facts

An individual complained when denied full records concerning the present and future market for nuclear reactors. The department had released some records but exempted others as being information obtained from a foreign government (paragraph 13(1)(a)), expected to be injurious to international affairs (subsection 15(1)), personal information (paragraph 19(1)), third party information (paragraphs 20(1)(b)(c) and (d)), and advice or recommendations (paragraph 21(1)(a)).

During investigation of the complaint the department released some of the withheld records, but continued to deny release of two, claiming they were non-releasable third party information. These were two telexes: one from the department's Ottawa headquarters to the Canadian Embassy in Seoul, the other from the Embassy in Seoul to Ottawa.

The Commissioner, having reached the tentative conclusion that the telexes should be disclosed, informed Atomic Energy of Canada Limited that it had the right to make representations. The company did so, but the Commissioner questioned the company's claim for exemption and cited the existence of certain newspaper articles. The company made further representations.

The Commissioner wrote the Secretary of State for External Affairs that the company had not convinced her that disclosure of the records could reasonably be expected to cause the harm contemplated by the exemption claimed, nor did it appear that the information had been consistently treated in a confidential manner. The department continued to withhold full release of the two documents, but offered release with certain portions deleted. The Commissioner maintained the opinion that the exemptions were not valid, and reported to the complainant that the complaint was well founded. With the complainant's consent, an application was made for judicial review.

Issues

There are two issues to be resolved:

1. Was there a reasonable expectation of the harm contemplated by the section if the whole of the telexes was disclosed?

2. Was the information for which an exemption was claimed treated consistently in a confidential manner?

The application for review has not yet been heard.

Information Commissioner v. The Privy Council Office (Federal Court No. T-1862-84) Filed September 7, 1984

This case, included in the 1984-85 Annual Report, involved the issue of whether precise salaries of Governor-in-Council appointees could be withheld as being personal information. Subsequent to the application for judicial review the Prime Minister released to the media some information about salary ranges.

No release was made directly to the complainant, and the case remained on the court list as adjourned until December, 1987. The complainant then, as he had received most of the desired information, agreed to the withdrawal of the application.

Information Commissioner v. The Solicitor General of Canada (Federal Court No. T-2661-87) Filed December 23, 1987

Facts

This case concerned an access request received by the Canadian Security Intelligence Service (CSIS) on May 25, 1987.

The requestor was informed in a June, 1987 letter that, because of the need for consultations, the institution would require an extension of 30 days beyond the 30-day statutory limit to process his request. However, a further letter of July 24, 1987, stated that CSIS had not completed processing the request, despite expiry of the extended time.

The requestor complained to the Information Commissioner about the delay, in a letter dated September 14, 1987. The complaint was investigated and on October 9, 1987, a report was made to the Solicitor General. The complaint was reported as well-founded, and it was recommended that the requested records be disclosed, subject to any exemptions, and that the Commissioner be notified by October 30, 1987, of any action taken to implement the recommendation.

The Solicitor General did not reply to the Information Commissioner and an application was filed December 21, 1987, seeking an order for disclosure of the records, subject to any exemptions.

Issue

The issue was whether failure to release the records within 60 days after the access request was received amounted to a deemed refusal to release the records.

Disposition

The records requested were released to the complainant before the action could be heard. The application for review was withdrawn with the consent of the complainant.

Information Commissioner v. Secretary of State for External Affairs (Federal Court No. T-218-88) Filed February 11, 1988

Facts

The complainant had sought, from the Department of External Affairs, call-up forms under the terms of the standing offer for temporary help and professional services. The department supplied copies of the requested records but withheld the security classification of the positions to be filled by personnel assigned by the agencies on the ground that this was personal information. The applicant complained.

During investigation the department made representations that since the names of the individuals involved had been disclosed to the applicant, disclosure of the security classification of the position could indicate the security clearance of the individual and thus was personal information which had to be exempted under section 19 of the Act.

The Commissioner argued that the information was not personal information, in view of paragraph 3(k) of the *Privacy Act* which provides that, for the purposes of the exemption of personal information under the *Access to Information Act*, personal information does not include:

> "information about an individual who is or was performing services under contract for a government institution that relates to the services performed, including the terms of the contract, the name of the individual and the opinions or views of the individual given in the course of the performance of such services".

The department rejected the Commissioner's interpretation, maintaining that the paragraph only applied when the contract was between an individual and the government, and that in this case the contract was between the agency and the government. The department pointed out that the French language version of the paragraph spoke of "un individu qui a conclu un contrat de presentation de services avec une institution fédérale". The Commissioner's recommendation for release of the security classifications was also rejected.

Issues

There are two issues:

1. Does 3(k) of the *Privacy Act* apply only to an individual who has a contract directly with the government institution for the performance of services, or does it apply to an individual who has a contract with an agency, which in turn has a contract with the government?

2. Is the security level of a position necessarily personal information when it concerns an individual who temporarily filled that position?

Information Commissioner v. The Solicitor General of Canada (Federal Court No. T-1467-86) Filed June 25, 1986

Facts

This case, described in the 1986-87 Annual Report (p. 97) concerned a request for documents that would enable the applicant to know what information about a named Canadian had been supplied to an agency of the United States government.

Negotiations continued with the department after the application for judicial review was filed. As a result, additional records were disclosed.

Disposition

The complainant was satisfied that he had received what he was entitled to under the Act. He agreed that the application should be withdrawn.

Information Commissioner v. The Minister of Fisheries and Oceans, (Federal Court No. T-2687-85) Filed December 11, 1985

Facts

This case, included in the 1985-86 Annual Report (pages 175-76), examined whether applications for permits to allow access to seal hunts were personal information. The case was heard on February 15, 1988, before Mr. Justice Denault, who issued judgment on March 22, 1988.

Issue

The parties agreed that the issue would be settled by the Court's answer to the following question:

Is a permit issued pursuant to subsections (8) and (9) of section 11 of the Seal Protection Regulations, C.R.C. 1978, c.833 as amended, "information relating to any discretionary benefit of financial nature, including the granting of a licence or permit, conferred on an individual" within the meaning of paragraph (l) of the definition of personal information in section 3 of the *Privacy Act*?

Arguments

In favour of disclosure it was argued that the words "including the granting of a licence or permit" created an additional exception to the definition of "personal information", and that the word "including" enlarged the meaning of the preceding words. Otherwise, it was contended, the words "including the granting of a licence or permit" would be redundant.

The applicant further argued that the purposes of the *Access to Information Act* and the *Privacy Act* should be recognized and balanced. This would lead to the conclusion that information relating to granting government benefits should be disclosed, including material relating to the grant of a licence or permit.

Finding

The Court held that clearly the legislation intended that the phrase following "including" extended discretionary benefit of a financial nature". The French version's use of "notamment" made this even clearer.

The Court agreed that it was appropriate to recognize and balance the purposes of the two Acts, but did not agree that this produced the result contended for by the applicant.

Information about the grant of a licence or permit would only fall under section 3(l) if the licence or permit constituted a discretionary benefit of a financial nature.

Thus, the Court answered "no" to the question and the application was dismissed.

Information Commissioner of Canada v. The Secretary of State for External Affairs (Federal Court No. T-165-88) Filed February 4, 1988

Facts

The requestor had complained because he had been denied certain records from the Department of External Affairs. In this case, he asked the department for copies of all correspondence it had had with the Information Commissioner's office about the invetigation of his previous complaint. The department refused, maintaining that section 35 of the Act requires investigations to be private and that no one had a right of access to representations made to the Commissioner by any other party.

We wrote the Secretary of State for External Affairs that we did not consider the department could use section 35 to exempt the desired records. We recommended that they be released, but the department rejected this interpretation. They also held that all of the records were exempt as information the disclosure of which could reasonably be expected to be injurious to the enforcement of a law (paragraph 16(1)(c)), that parts of the record were exempt as accounts of consultations or deliberations (paragraph 21(1)(b)), and that identification of third parties was exempt as confidential business information, the disclosure of which could result in material loss or gain to the third party, or information the disclosure of which could interfere with negotiations of a third party (paragraphs 20(1)(a), (b) and (c)).

We rejected the department's arguments and, with the consent of the complainant, applied for a judicial review.

Issue

The issue is whether section 35 of the Act can be used as an exemption.

Information Commissioner v. The Minister of National Revenue (Federal Court No. T-291-88) Filed February 22, 1988

Facts

The request was for all documents concerning a National Revenue decision to withhold a video tape, and the names of public servants who made the decision and their job titles. The department had released some records but claimed an exemption for the names and job titles on the ground that disclosure might threaten the safety of individuals (section 17). The requestor complained.

We informed the department that from our investigation we did not consider the evidence showed that disclosure of the names of the employees in the context of their jobs could reasonably be expected to threaten their safety.

When the department still refused release of the names and job titles, with the consent of the complainant we filed an application for judicial review.

Information Commissioner v. National Capital Commission (Federal Court No. T-118-88) Filed January 22, 1988

Facts

The requestor asked the National Capital Commission for records relating to the parliamentary precinct area, including background and related correspondence. Some of the requested records were released, but not the final report. The Commission claimed that the final report would be published within 90 days, plus the time required for printing and translation, and that thus it was exempt under secion 26.

The requestor, informed that when the report was published it would be made available to him, complained about the Commission's use of section 26.

After investigation we wrote to the Commission Chairman, stating that the 90-day period provided by section 26 had expired and the record should be released forthwith, subject to any exemptions that might apply. The Chairman responded that when the exemption was claimed they fully expected the completed report would be available for release within 90 days. She added that the report must be submitted to the Speakers of the House of Commons and the Senate, and that it would be unethical to release it under the *Access to Information Act* without first submitting it to the parties directly affected.

We again wrote the Chairman saying that, while we recognized her problem because of the requirement to submit the report to the Speakers, the Act did not permit a delay for that purpose.

With the consent of the complainant we applied for judicial review. Before the case was heard the report was published and a copy delivered to the complainant. The case, however, remains on the court list since some issues remain to be discussed with the complainant, who has yet to consent to its withdrawal.

Information Commissioner v. The Minister of External Affairs (Federal Court Nos. T-1042-86, T-1090-86, and T-1200-86) Filed May 9, 1986, May 14, 1986 and May 26, 1986, respectively

These cases centred on an application to the Court for review of a delay, alleging that there had been an improper extension of the statutory time limits (Page 97, 1986-87 Annual Report).

On September 25, 1987, we filed a motion for trial of an issue as to whether the extensions of time by the respondent complied with section 9 of the Act. If the motion was successful, it was expected the government would necessarily file an affidavit or produce a witness substantiating the grounds upon which the extensions were claimed. The government moved to dismiss the application since the records in question had been released.

Mr. Justice Jerome heard the motions December 2, 1987, and on March 9, 1988, announced from the bench that the Court was dismissing the government's motion, holding that the release of the documents did not make this application for judicial review academic, and that an extension of time claimed on invalid grounds might constitute a deemed refusal to disclose the records. The Court also dismissed our application for the trial of an issue, stating that there was no jurisdiction to order the government to file an affidavit, although it would be desirable for them to do so. In the Court's opinion, the power under section 49 of the Act to make such order as the Court deemed appropriate would be adequate to deal with the issue of whether the extension of time had complied with section 9 of the Act.

Written reasons will be issued by the Court.

Information Commissioner v. Solicitor General (Federal Court No. T-2783-86) Filed December 23, 1986

Facts

This application concerned a report on the food services of a penitentiary. At issue was whether certain information related to the position or functions of a government institution employee and therefore was not "personal information" (Page 98, 1986-87 Annual Report).

The case was heard December 3, 1987, by Mr. Justice Jerome. The Court, in an oral decision from the bench March 9, 1988, did not agree that all the information sought was personal, nor that all of it related to the functions or position of an employee. It was necessary to balance the purposes of the *Privacy Act* and the *Access to Information Act*. Those passages in the record that concerned the adequacy of training, or described

the responsibilities of positions, should be released; portions dealing more directly with the personal history of individuals should be protected.

Representations on behalf of both parties were heard *in camera* as to the portions of the record that should be released or withheld in accordance with the principles enunciated by the Court. An order embodying the Court's decision on such representations is to issue.

Interventions by the Information Commissioner

Piller Sausages and Delicatessens Inc. v. The Minister of Agriculture et al (Federal Court No. T-1024-85)

J.M. Schneider Inc. v. Her Majesty the Queen (Federal Court No. T-1025-85)

In the matter of Canada Packers Inc. (Federal Court No. T-1026-85) all filed May 10, 1985 and heard at Toronto, Ontario, September 8, 1987, by Mr. Justice Jerome. Applications dismissed, December 11, 1987

Facts

These cases involved applications by meat-packing companies to block release of meat-packing inspection reports (Pages 176-77, 1985-86 Annual Report, and page 98, 1986-87 Annual Report). The Information Commissioner, whose recommendation that the records be disclosed had been accepted by the Minister, was granted leave to intervene.

Issues

The issues were whether disclosure could reasonably be expected to result in material financial loss or prejudice the competitive position of the companies, and, if so, whether the public health interest in disclosure overrode any such injury.

Arguments

The companies submitted that domestic and export markets would be damaged by disclosure, and that although the deviations from government standards referred to in the reports were minor, they might be sensationalized by the media. They also maintained that the public interest was sufficiently protected by the audits and inspections done by the government.

It was argued in favour of disclosure that the burden of proof was on the companies to show that harm could be expected from disclosure and that no examples had been given to show this. Possible damage arising from publicity in the media was irrelevant. Contractual negotiations were not shown to be endangered and reports more than three years old were unlikely to have such effect. The explanatory letter accompanying the released records would reduce any negative impact that might otherwise be caused by release of the remaining records. Disclosure was very much in the public interest.

Findings

The Court found that the companies had not met the burden of proof that rested on them to show detailed and convincing evidence of harm and described a direct link between disclosure and harm. The Court held that the evidence must not merely provide grounds for speculation as to possible harm, but at least establish a likelihood of substantial injury. The inspections were by public authorities, at public expense, to protect the public. The resulting reports were "public information". Even if harm to the companies had been shown to be expected, the public interest in disclosure outweighed the risk to the companies.

The records were ordered released.

Appeals

This judgment is being appealed by Canada Packers. Some other companies had sought judicial review to prevent disclosure of the reports of their meat-packing plants, and the judgments in their cases were to the same effect. A number of the latter also have appealed, and the Information Commissioner has applied for leave to be a party intervenant in their cases as well as in the Canada Packers case.

Corporate Management

Corporate Management provides both the Information and Privacy Commissioners with financial, personnel, administrative, data processing and library services.

Finance

The Offices' total resources approved by Parliament for the 1987-88 fiscal year were $3,922,000 and 58 person years, an increase of approximately $3,000 over the 1986-87 expenditures. Personnel costs of $2,970,000 and professional and special services expenditures of $512,000 accounted for more than 89 per cent of expenditures. The remaining $440,000 covered all other expenses.

Personnel

Staff increased by five during the fiscal year, to a total of 58 on March 31, 1988. There were 21 staffing actions during the year, including one appointment to a senior management position: Executive Director, Office of the Privacy Commissioner.

Administration

During this past year, space was acquired on the third and fourth floors, Tower B, Place de Ville. This space is presently being fitted-up and will be ready for occupancy by the summer.

The following are the Offices' expenditures for the period April 1, 1987 to March 31, 1988

	Information	Privacy	Administration	Total
Salaries	$ 968,062	$1,121,001	$ 483,768	$2,572,831
Employee Benefit plan contributions	159,200	149,640	88,160	397,000
Transportation and Communications	25,028	59,518	98,698	183,244
Information	47,258	50,028	558	97,844
Professional and special services	412,534	72,754	26,411	511,699
Rentals	76	727	11,172	11,975
Purchases repair and maintenance	222	1,163	1,225	2,610
Utilities, material and supplies	4,191	11,171	27,778	43,140
Construction and equipment acquisition	32,494	33,141	16,344	81,979
All other	79	1,245	177	1,501
TOTAL	**$1,649,144**	**$1,500,388**	**$ 754,291**	**$3,903,823**

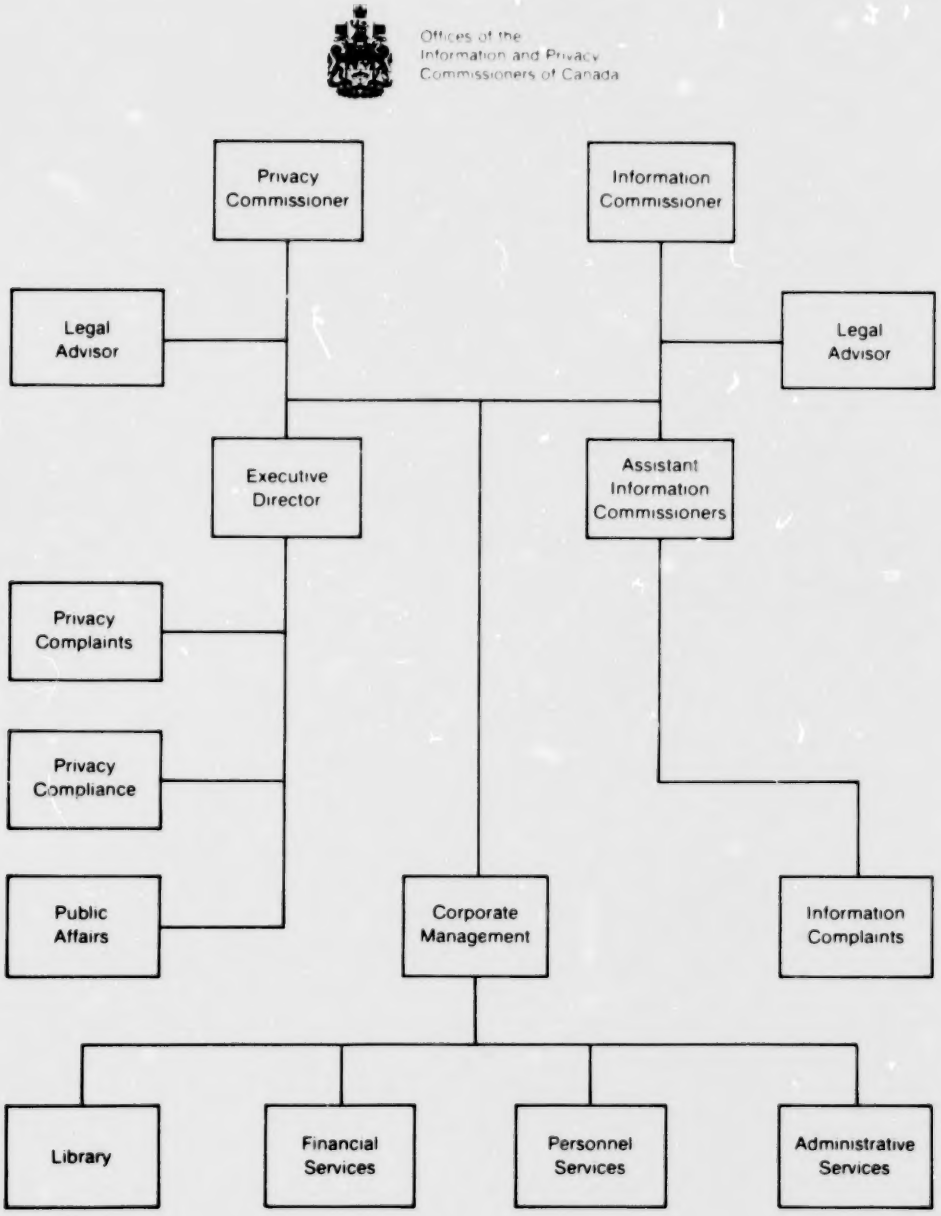
Data Processing

Computerization of the Offices has increased in most areas and as a result, staff has become more adept at using data processing equipment in their daily tasks. A larger volume of information has been processed and computer stored.

Library

The library obtains and disseminates information for both Commissioners' offices. To assist in this function, subscriptions to several automated bibliographic and full text data bases are maintained. An interlibrary loan service is also available to the users. Freedom of information, protection of privacy and the Ombudsman function are the main subject areas of the library's collection of approximately 3000 items. The public is invited to consult the library for reference and research. Last year 25 visitors were welcomed, 630 reference questions were answered and 450 items were added to our collection.

Appendix I


Offices of the
Information and Privacy
Commissioners of Canada
Privacy Commissioner
Information Commissioner
Legal Advisor
Legal Advisor
Executive Director
Assistant Information Commissioners
Privacy Complaints
Privacy Compliance
Public Affairs
Corporate Management
Information Complaints
Library
Financial Services
Personnel Services
Administrative Services

Appendix II

Exemptions and Exclusions under the *Access to Information Act*

Responsibilities of Government

13. (1) Subject to subsection (2), the head of a government institution shall refuse to disclose any record requested under this Act that contains information that was obtained in confidence from

(a) the government of a foreign state or an institution thereof;

(b) an international organization of states or an institution thereof;

(c) the government of a province or an institution thereof; or

(d) a municipal or regional government established by or pursuant to an Act of the legislature of a province or an institution of such a government.

(2) The head of a government institution may disclose any record requested under this Act that contains information described in subsection (1) if the government, organization or institution from which the information was obtained

(a) consents to the disclosure; or

(b) makes the information public.

14. The head of a government institution may refuse to disclose any record requested under this Act that contains information the disclosure of which could reasonably be expected to be injurious to the conduct by the Government of Canada of federal-provincial affairs, including, without restricting the generality of the foregoing, any such information

(a) on federal-provincial consultations or deliberations; or

(b) on strategy or tactics adopted or to be adopted by the Government of Canada relating to the conduct of federal-provincial affairs.

15. (1) The head of a government institution may refuse to disclose any record requested under this Act that contains information the disclosure of which could reasonably be expected to be injurious to the conduct of international affairs, the defence of Canada or any state allied or associated with Canada or the detection, prevention or supression of subversive or hostile activities, including, without restricting the generality of the foregoing, any such information.

(a) relating to military tactics or strategy, or relating to military exercises or operations undertaken in preparation for hostilities or in connection with the detection, prevention or suppression of subver sive or hostile activities;

(b) relating to the quantity, characteristics, capabilities or deployment of weapons or other defence equipment or of anything being designed, developed, produced or considered for use as weapons or other defence equipment;

(c) relating to the characteristics, capabilities, performance, potential, deployment, functions or role of any defence establishment, of any military force, unit or personnel or of any organization or person responsible for the detection, prevention or suppression of subversive or hostile activities;

(d) obtained or prepared for the purpose of intelligence relating to

(i) the defence of Canada or any state allied or associated with Canada, or

(ii) the detection, prevention or suppression of subversive or hostile activities;

(e) obtained or prepared for the purpose of intelligence respecting foreign states, international organizations of states or citizens of foreign states used by the Government of Canada in the process of deliberation and consultation or in the conduct of international affairs;

(f) on methods of, and scientific or technical equipment for, collecting, assessing or handling information referred to in paragraph *(d)* or *(e)* or on sources of such information;

(g) on the positions adopted or to be adopted by the Government of Canada, governments of foreign states or international organizations of states for the purpose of present or future international negotiations;

(h) that constitutes diplomatic correspondence exchanged with foreign states or international organizations of states or official correspondence exchanged with Canadian diplomatic missions or consular posts abroad; or

(i) relating to the communications or cryptographic systems of Canada or foreign states used

(i) for the conduct of international affairs,

(ii) for the defence of Canada or any state allied or associated with Canada, or

(iii) in relation to the detection, prevention or suppression of subversive or hostile activities.

(2) In this section,

"defence of Canada or any state allied or associated with Canada" includes the efforts of Canada and of foreign states toward the detection, prevention or suppression of activities of any foreign state directed toward actual or potential attack or other acts of aggression against Canada or any state allied or associated with Canada;

"subversive or hostile activities" means

(a) espionage against Canada or any state allied or associated with Canada,

(b) sabotage,

(c) activities directed toward the commission of terrorist acts, including hijacking, in or against Canada or foreign states,

(d) activities directed toward accomplishing government change within Canada or foreign states by the use of or the encouragement of the use of force, violence or any criminal means,

(d) activities directed toward gathering information used for intelligence purposes that relates to Canada or any state allied or associated with Canada, and

(f) activities directed toward threatening the safety of Canadians, employees of the Government of Canada or property of the Government of Canada outside Canada.

16. (1) The head of a government institution may refuse to disclose any record requested under this Act that contains

(a) information obtained or prepared by any government institution, or part of a government institution, that is an investigative body specified in the regulations in the course of lawful investigations pertaining to

(i) the detection, prevention or suppression of crime, or

(ii) the enforcement of any law of Canada or a province, or

(iii) activities suspected of constituting threats to the security of Canada within the meaning of the *Canadian Security Intelligence Act*,

if the record came into existence less than twenty years prior to the request;

(b) information relating to investigative techniques or plans for specific lawful investigations;

(c) information the disclosure of which could reasonably be expected to be injurious to the enforcement of any law of Canada or a province or the conduct of lawful investigations, including, without restricting the generality of the foregoing, any such information

(i) relating to the existence or nature of a particular investigation,

(ii) that would reveal the identity of a confidential source of information, or

(iii) that was obtained or prepared in the course of an investigation; or

(d) information the disclosure of which could reasonably be expected to be injurious to the security of penal institutions.

(2) The head of a government institution may refuse to disclose any record requested under this Act that contains information that could reasonably be expected to facilitate the commission of an offence, including, without restricting the generality of the foregoing, any such information

(a) on criminal methods or techniques;

(b) that is technical information relating to weapons or potential weapons; or

(c) on the vulnerability of particular buildings or other structures or systems, including computer or communication systems, or methods employed to protect such buildings or other structures or systems.

(3) The head of a government institution shall refuse to disclose any record requested under this Act that contains information that was obtained or prepared by the Royal Canadian Mounted Police while performing policing services for a province or a municipality pursuant to an arrangement made under section 20 of the *Royal Canadian Mounted Police Act*, where the Government of Canada has, on the request of the province or the municipality agreed not to disclose such information.

(4) For the purposes of paragraphs (1)(*b*) and (*c*), "investigation" means an investigation that

(a) pertains to the administration or enforcement of an Act of Parliament;

(b) is authorized by or pursuant to an Act of Parliament; or

(c) is within a class of investigations specified in the regulations.

17. The head of a government institution may refuse to disclose any record requested under this Act that contains information the disclosure of which could reasonably be expected to threaten the safety of individuals.

18. The head of a government institution may refuse to disclose any record requested under this Act that contains

(a) trade secrets or financial, commercial, scientific or technical information that belongs to the Government of Canada or a government institution and has substantial value or is reasonably likely to have substantial value;

(b) information the disclosure of which could reasonably be expected to prejudice the competitive position of a government institution;

(c) scientific or technical information obtained through research by an officer or employee of a government institution, the disclosure of which could reasonably be expected to deprive the officer or employee of priority of publication; or

(d) information the disclosure of which could reasonably be expected to be materially injurious to the financial interests of the Government of Canada or the ability of the Government of Canada to manage the economy of Canada or could reasonably be expected to result in an undue benefit to any person, including, without restricting the generality of the foregoing, any such information relating to

(i) the currency, coinage or legal tender of Canada,

(ii) a contemplated change in the rate of bank interest or in government borrowing,

(iii) a contemplated change in tariff rates, taxes, duties or any other revenue source,

(iv) a contemplated change in the conditions of operation of financial institutions,

(v) a contemplated sale or purchase of securities or of foreign or Canadian currency, or

(vi) a contemplated sale or acquisition of land or property

Personal Information

19. (1) Subject to subsection (2), the head of a government institution shall refuse to disclose any record requested under this Act that contains personal information as defined in section 3 of the *Privacy Act*.

(2) The head of a government institution may disclose any record requested under this Act that contains personal information if

(a) the individual to whom it relates consents to the disclosure;

(b) the information is publicly available;

or

(c) the disclosure is in accordance with section 8 of the *Privacy Act*.

Third Party Information

20. (1) Subject to this section, the head of a government institution shall refuse to disclose any record requested under this Act that contains

(a) trade secrets of a third party;

(b) financial, commercial, scientific or technical information that is confidential information supplied to a government institution by a third party and is treated consistently in a confidential manner by the third party;

(c) information the disclosure of which could reasonably be expected to result in material financial loss or gain to, or could reasonably be expected to prejudice the competitive position of, a third party; or

(d) information the disclosure of which could reasonably be expected to interfere with contractual or other negotiations of a third party.

(2) The head of a government institution shall not, pursuant to subsection (1), refuse to disclose a part of a record if that part contains the results of product or environmental testing carried out by or on behalf of a government institution unless the testing was done as a service to a person, a group of persons or an organization other than a government institution and for a fee.

(3) Where the head of a government institution discloses a record requested under this Act, or a part thereof, that contains the results of product or environmental testing, the head of the institution shall at the same time as the record or part thereof is disclosed provide the person who requested the record with a written explanation of the methods used in conducting the tests.

(4) For the purposes of this section, the results of product or environmental testing do not include the results of preliminary testing conducted for the purpose of developing methods of testing.

(5) The head of a government institution may disclose any record that contains information described in subsection (1) with the consent of the third party to whom the information relates.

(6) The head of a government institution may disclose any record requested under this Act, or any part thereof, that contains information described in paragraph (1)*(b)*, *(c)*, or *(d)* if such disclosure would be in the public interest as it relates to public health, public safety or protection of the environment and, if such public interest in disclosure clearly outweighs in importance any financial loss or gain to, prejudice to the competitive position of or interference with contractual or other negotiations of a third party.

Operations of Government

21. (1) The head of a government institution may refuse to disclose any record requested under this Act that contains

(a) advice or recommendations developed by or for a government institution or a Minister of the Crown,

(b) an account of consultations or deliberations involving officials or employees of a government institution, a Minister of the Crown or the staff of a Minister of the Crown,

(c) positions or plans developed for the purpose of negotiations carried on or to be carried on by or on behalf of the Government of Canada and considerations relating thereto, or

(d) plans relating to the management of personnel or the administration of a government institution that have not yet been put into operation,

if the record came into existence less than twenty years prior to the request.

(2) Subsection (1) does not apply in respect of a record that contains

(a) an account of, or a statement of reasons for, a decision that is made in the exercise of a discretionary power or an adjudicative function and that affects the rights of a person; or

(b) a report prepared by a consultant or adviser who was not, at the time the report was prepared, an officer or employee of a government institution or a member of the staff of a Minister of the Crown.

22. The head of a government institution may refuse to disclose any record requested under this Act that contains information relating to testing or auditing procedures or techniques or details of specific tests to be given or audits to be conducted if such disclosure would prejudice the use or results of particular tests or audits.

23. The head of a government institution may refuse to disclose any record requested under this Act that contains information that is subject to solicitor-client privilege.

Statutory Prohibitions

24. (1) The head of a government institution shall refuse to disclose any record requested under this Act that contains information the disclosure of which is restricted by or pursuant to any provision set out in Schedule II.

(2) Such committee as may be designated or established under section 75 shall review every provision set out in Schedule II and shall, within three years after the coming into force of this Act or, if Parliament is not then sitting, on any of the first fifteen days next thereafter that Parliament is sitting, cause a report to be laid before Parliament on whether and to what extent the provisions are necessary.

25. Notwithstanding any other provision of this Act, where a request is made to a government institution for access to a record that the head of the institution is authorized to refuse to disclose under this Act by reason of information or other material contained in the record, the head of the institution shall disclose any part of the record that does not contain, and can reasonably be severed from any part that contains, any such information or material.

General

26. The head of a government institution may refuse to disclose any record requested under this Act or any part thereof if the head of the institution believes on reasonable grounds that the material in the record or part thereof will be published by a government institution, agent of the Government of Canada or Minister of the Crown within ninety days after the request is made or within such further period of time as may be necessary for printing or translating the material for the purpose of printing it.

GENERAL

68. This Act does not apply to

(a) published material or material available for purchase by the public;

(b) library or museum material made or acquired and preserved solely for public reference or exhibition purposes; or

(c) material placed in the Public Archives, the National Library or the National Museums of Canada by or on behalf of persons or organizations other than government institutions.

69. (1) This Act does not apply to confidences of the Queen's Privy Council for Canada, including, without restricting the generality of the foregoing,

(a) memoranda the purpose of which is to present proposals or recommendations to Council;

(b) discussion papers the purpose of which is to present background explanations, analyses of problems or policy options to Council for consideration by Council in making decisions;

(c) agenda of Council or records recording deliberations or decisions of Council;

(d) records used for or reflecting communications or discussions between Ministers of the Crown on matters relating to the making of government decisions or the formulation of government policy;

(e) records the purpose of which is to brief Ministers of the Crown in relation to matters that are before, or are proposed to be brought before, Council or that are the subject of communications or discussions referred to in paragraph *(d)*;

(f) draft legislation; and

(g) records that contain information about the contents of any record within a class of records referred to in paragraphs *(a)* to *(f)*.

(2) For the purposes of subsection (1), "Council" means the Queen's Privy Council for Canada, committees of the Queen's Privy Council for Canada, Cabinet and committees of Cabinet.

(3) Subsection (1) does not apply to

(a) confidences of the Queen's Privy Council for Canada that have been in existence for more than twenty years; or

(b) discussion papers described in paragraph (1)*(b)*

(i) if the decision to which the discussion papers relate have been made public, or

(ii) where the decisions have not been made public, if four years have passed since the decisions were made.

Rapport annuel du Commissaire à l'information 1987-88

Le Commissaire à l'information du Canada
112, rue Kent, 3ième étage
Ottawa (Ontario)
K1A 1H3
(613) 995-2410
1-800-267-0441 (sans frais) — 7 heures 30 à 18 heures, heure d'Ottawa.

©Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1988
N° de cat. IP20-1/1988
ISBN 0-662-55269-5

« La présente Loi a pour objet d'élargir l'accès aux documents de l'administration fédérale en consacrant le principe du droit du public à leur communication, les exceptions indispensables à ce droit étant précises et limitées et les décisions quant à la communication étant susceptibles de recours indépendants du pouvoir exécutif. »

Paragraphe 2(1)
Loi sur l'accès à l'information

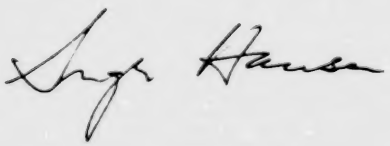
L'honorable Guy Charbonneau
Président
Sénat
Ottawa

Juin 1988

Monsieur Charbonneau,

J'ai l'honneur de soumettre mon rapport annuel au Parlement. Ce rapport couvre la période allant du 1er avril 1987 au 31 mars 1988.

Veuillez agréer l'expression de mes sentiments respectueux.



Inger Hansen, c.r.

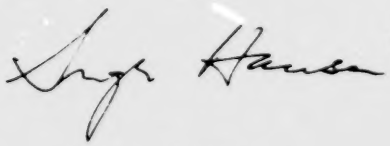
L'honorable John A. Fraser, C.P., c.r., député
Président
Chambre des communes
Ottawa

Juin 1988

Monsieur Fraser,

J'ai l'honneur de soumettre mon rapport annuel au Parlement. Ce rapport couvre la période allant du 1er avril 1987 au 31 mars 1988.

Veuillez agréer l'expression de mes sentiments respectueux



Inger Hansen, c.r.

Table des matières

Cinquième rapport annuel 1

« Les prochaines étapes » 9

Les plaintes exprimées en données statistiques 29

Documents confidentiels du Cabinet (article 69) 36

Sommaire des cas 38
- Refus 38
- Retard 68
- Prorogation de délai 70
- Frais 72
- Divers 76

Demandes de renseignements 82

Présentations au public 91

Révision par la Cour fédérale 93

Gestion intégrée 105

Annexe I
Organigramme 107

Annexe II
Exceptions et exclusions de la *Loi sur l'accès à l'information* 108

Cinquième Rapport annuel

Introduction

La publication de ce rapport annuel, qui couvre la période allant du 1er avril 1987 au 31 mars 1988, coïncide avec le cinquième anniversaire du Commissariat à l'information.

Notre mandat, le mode de nomination du Commissaire et des Commissaires adjoints ainsi que les pouvoirs et attributions du Commissaire n'ont subi aucun changement. Ils demeurent tels que décrits dans le Rapport annuel de 1986–1987, qui constitue, avec les rapports annuels précédents, une source d'information sur ces questions.

Le rapport de cette année comporte certaines modifications : la terminologie utilisée dans les sommaires de cas et dans les statistiques a été révisée et les tableaux statistiques ont été repensés et augmentés. Nous sommes parvenus à simplifier le rapport au plan statistique, ce qui a permis d'établir des comparaisons plus utiles avec les chiffres du Conseil du Trésor.

À l'instar de précédents rapports, celui-ci renferme un sommaire des plaintes et décrit la nature des litiges. Toutefois, nous ne présentons cette année que les plaintes qui soulevaient des questions nouvelles. Comme par le passé, par contre, nous décrivons toutes les poursuites engagées par le Commissaire ou dans lesquelles le Commissariat a eu à intervenir, d'une façon ou d'une autre.

Cinq années représentent une étape et, pour cette raison, il semble opportun de brosser, à grands traits et dans la perspective qui est la nôtre, un tableau de l'évolution du dossier de la liberté de l'information au niveau fédéral au Canada. Le rapport renferme notre évaluation des répercussions de la *Loi sur l'accès à l'information*, les résultats de l'examen parlementaire et de la réaction du gouvernement, de même que quelques observations sur ces sujets. Étant donné que mes commentaires portent sur des attitudes, je suis subjective sur certains points : je généralise et je tire de grandes conclusions qui ne s'appliquent pas toujours à toutes les personnes ni à toutes les institutions fédérales. Néanmoins, ces observations s'enracinent profondément dans l'expérience que le Commissariat a vécue et les impressions qu'il a ressenties depuis cinq ans en instruisant les plaintes déposées en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* (au cours de ces cinq années, environ une demande de communication sur huit a abouti à une plainte). Je présente également des données très concrètes et j'espère que personne ne se méprendra sur ce que je considère comme des faits et ce qui constitue des observations.

Mon exposé aborde la tradition de transparence au sein de l'appareil gouvernemental ainsi que les raisons qui motivent la population à demander des comptes à l'État. Enfin, je précise pourquoi j'estime que « *Les prochaines étapes* »[1], qui constitue la réponse du gouvernement au rapport du Comité parlementaire intitulé : « *Une question à deux volets* »[2], mine, de façon délibérée ou non, à la fois l'esprit et la lettre de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Tradition de transparence

Gouvernement ouvert, transparence, liberté d'information ou droits d'accès à l'information, quelle que soit l'appellation, il ne s'agit pas là d'un concept nouveau ni d'une question qui divise un gouvernement selon des critères partisans.

Au cours de la période de monarchie éclairée qui a marqué le 18e siècle, les législateurs suédois abolirent éventuellement la censure (sauf pour les questions de religion) et inscrivirent dans la constitution du pays le droit d'accès à l'information, qu'ils énoncèrent sous le titre « Liberté de la presse. » Ces dispositions figurent toujours dans la constitution suédoise et les exceptions au droit d'accès à l'information sont semblables à celles que l'on retrouve dans la loi canadienne. Le régime gouvernemental de la Suède diffère de celui du Canada, mais, compte tenu des discussions que j'ai eues avec des utilisateurs et des responsables suédois, j'ai de bonnes raisons de croire que les réponses données à des demandes de communication présentées en Suède (y compris celles portant sur ce que nous appelons les documents confidentiels du Cabinet) ne seraient pas très différentes des réponses qui seraient données à des demandes analogues au Canada.

Il n'y a pas lieu de dresser ici un bilan de l'étendue de la liberté de l'information en Occident, mais il importe néanmoins de faire allusion à certains événements qui se sont produits avant et pendant le débat sur le projet de loi qui allait devenir la *Loi canadienne sur l'accès à l'information*.

À l'exception du Cabinet, les institutions politiques et judiciaires du Canada ont une tradition d'ouverture. Il est rare en effet que les tribunaux, les assemblées législatives et les comités ou commissions parlementaires soient interdits d'accès, si ce n'est lors d'audiences tenues à huis clos. Et même dans ces cas, une justification est habituellement requise. Les Canadiens s'enorgueillissent

[1]Ministère de la Justice, Accès et renseignements personnels : *Les Prochaines étapes*, Canada, 1987.

[2]Rapport du Comité permanent de la Justice et du Solliciteur général sur l'examen de la *Loi sur l'accès à l'information* et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, *Une question à deux volets : Comment améliorer le droit d'accès à l'information tout en renforçant les mesures de protection des renseignements personnels*, Canada, mars 1987.

à juste titre qu'il y ait à la Chambre des communes une période quotidienne de questions à laquelle ils peuvent assister, tout comme aux autres délibérations du Parlement. Les Canadiens tiennent pour acquis l'accessibilité des tribunaux ainsi que le caractère public des décisions judiciaires et autres.

La constitution canadienne confirme le droit à la liberté d'expression de même que son corollaire, la liberté de la presse. Nous disons et publions ce que nous voulons, sous réserve uniquement de certaines limites raisonnables, telles les lois contre la diffamation, la sédition, la pornographie et l'outrage au tribunal. Les éditeurs peuvent commenter et critiquer l'action du gouvernement sans avoir à soumettre au préalable leurs textes à la censure.

La liberté de l'information est-elle différente?

Il existe, selon moi, une différence entre la tradition de transparence des institutions et les droits d'accès ou la liberté de l'information prévus par des lois. Cette différence explique peut-être la difficulté qu'il y a eue au Canada, d'abord à faire adopter une loi d'accès, puis à en assurer le respect — sans parler de la promotion — par l'État.

Le premier projet de loi sur la liberté de l'information fut un projet de loi présenté en 1965 par M. Barry Mather, député néo-démocrate de la circonscription de New-Westminster. Le second député à présenter un tel projet de loi fut l'homme que l'on reconnaît aujourd'hui comme le père de la liberté de l'information, M. Gerald Baldwin, député progressiste-conservateur de la circonscription de Peace River. De nombreux projets de loi allaient être déposés par la suite, dont un qui fut présenté au nom du gouvernement libéral, en 1972, par l'honorable John Roberts, ainsi que le Projet de loi C-15, qui fut présenté en 1979 par M. Walter Baker, président du Conseil privé dans le gouvernement conservateur de l'époque. Le Parlement fut toutefois dissous avant que le projet de loi n'ait pu être adopté.

M. Francis Fox, secrétaire d'État dans le gouvernement libéral, réussit toutefois à faire adopter le Projet de loi C-43, qui entra en vigueur le 1 juillet 1983. Ce texte fut intensément débattu en comité dans la chaleur et l'humidité de longues soirées d'été, de façon qu'il fût possible d'en faire rapport à la Chambre des communes. Une hypothèse largement répandue veut que les deux partis d'opposition acceptèrent de mettre fin aux audiences lorsque le Ministre accepta l'idée de soumettre les dispositions du Projet de loi à un examen en Comité parlementaire au terme d'une période de trois ans.

Il ne fait aucun doute que tous les députés croyaient que l'examen aurait pour but d'améliorer la loi par un élargissement des droits, la réduction des exceptions et le renforcement des mesures d'application des différentes dispositions. Malheureusement, tel ne fut pas le cas.

Composer avec l'accès à l'information, c'est un peu comme recevoir constamment des visiteurs que l'on aurait pas invités. On ne sait jamais à quel moment ils vont surgir, combien nombreux ils seront, ni s'ils vont s'amuser à jeter un coup d'œil sous les tapis, sur le dessus des armoires ou derrière le canapé. Peut-être n'avez-vous même pas envie de recevoir des visiteurs, d'autant plus que vous ne savez pas si les enfants seront calmes. De tels visiteurs sont intimidants pour qui que ce soit.

En dépit de la tradition de transparence du Canada, malgré le fait que les femmes et les hommes politiques canadiens ont normalement l'étoffe nécessaire pour faire face aux périodes de questions ou à la presse, tant le gouvernement que la Fonction publique sont particulièrement sensibles aux révélations auxquelles la *Loi sur l'accès à l'information* a donné lieu. Ironie du sort, rares sont les informations rendues publiques par suite des demandes de communication dont on ne soupçonnait déjà l'existence, qui n'étaient pas déjà connues ou que l'on n'aurait pu obtenir autrement. On peut en conclure que c'est la nature imprévisible des demandes de communication, plutôt que les renseignements divulgués comme tels, qui est source d'irritation. Malheureusement, les personnes qui présentent des demandes de communication aux termes de la Loi sont souvent perçues comme des adversaires plutôt que comme des personnes ayant le droit de bénéficier d'un service gouvernemental.

Je ne nie pas que quelques demandeurs ont pu avoir un comportement déraisonnable. Ce qui étonne, par contre, c'est qu'alors que les fonctionnaires sont habituellement fort tolérants à l'égard de cette frange de la population, ils semblent l'être moins lorsqu'il s'agit de fournir un service aux termes de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Cette volonté d'être prêt aux révélations auxquelles la Loi peut donner lieu a été illustrée dans une lettre dont le *Globe and Mail* a publié des extraits dans sa livraison du 3 décembre 1986. L'article en question disait notamment :

(Traduction)« Les ministères fédéraux ont reçu l'ordre de consulter le conseiller spécial du Premier ministre Brian Mulroney avant de publier, aux termes de la *Loi sur l'accès à l'information*, des renseignements qui pourraient se révéler embarrassants.

« Lorsque les documents demandés ont trait au Premier ministre ou au fonctionnement de son Cabinet . . . il convient de prévoir des consultations avec M. J.A. Doucet, conseiller principal du Premier ministre », déclarait M. Paul Tellier, Greffier du Conseil privé, dans une lettre datée du 9 septembre.

Copie de cette lettre a été envoyée à MM. D.B. Dewar, sous-ministre de la Défense nationale, et James Taylor, sous secrétaire d'État aux Affaires extérieures . . .

Dans sa missive, M. Tellier indique : « Le Premier ministre m'a demandé de communiquer avec vous au sujet du traitement que votre ministère accorde aux demandes de communication de documents ministériels présentées aux termes de la *Loi sur l'accès à l'information*. »

Le gouvernement n'a nié ni l'existence ni le contenu de cette lettre. Les consultations auxquelles il y est fait allusion ont été perçues par beaucoup comme une entrave injustifiée à l'application de la Loi. Toutefois, j'ai déjà déclaré publiquement qu'à mon avis, des consultations ne sont pas illégales *en soi* et je ne chercherais à intervenir que s'il y avait des preuves d'ingérence politique ou si les consultations en cause se traduisaient par des tentatives d'empêcher quelqu'un d'exercer les droits que lui confère la *Loi sur l'accès à l'information*.

Néanmoins, il ne fait également aucun doute dans mon esprit que le message que de nombreux fonctionnaires ont perçu dans la lettre était différent de celui qu'elle véhiculait réellement. À tort ou à raison, les fonctionnaires ont cru que l'auteur avait voulu dire que les renseignements divulgués aux termes de la Loi risquaient d'embarrasser le gouvernement, ce qu'il fallait éviter. Dans cette optique, il faudrait qu'un fonctionnaire soit très indépendant d'esprit et très résolu pour argumenter avec ses supérieurs en faveur de la divulgation de renseignements. Là encore, si les documents en cause font l'objet d'une exception légitime, je n'ai rien à redire. Toutefois, la loi canadienne renferme un certain nombre d'exceptions discrétionnaires, et il est peu probable qu'après la réception d'une lettre comme celle de M. Tellier, ce pouvoir discrétionnaire soit exercé dans le sens de la divulgation de renseignements.

Avant l'existence de la *Loi sur l'accès à l'information*, seuls quelques rares privilégiés dignes de confiance avaient accès aux documents gouvernementaux. Le sentiment général était probablement que les choses étaient sous contrôle, sauf pour les cas de divulgation anonyme au moyen des « enveloppes brunes ».

La Loi a fait de l'acces à l'information, sous réserve d'exceptions précises, un droit légal que les citoyens et les immigrants reçus peuvent exercer quel que soit le motif de leur demande ou l'utilisation prévue des renseignements divulgués. Mais dans le document intitulé « *Les prochaines étapes* », le gouvernement donne à penser qu'il y a abus de ce droit. J'ai l'impression qu'un certain nombre de ministres et de fonctionnaires trouvent que la *Loi sur l'accès à l'information* va trop loin.

Ce désir de retour en arrière n'est pas unique dans l'histoire; il arrive fréquemment que la société batte en retraite lorsqu'elle estime être allée trop loin dans un sens ou dans l'autre.

Bien que je doute que l'électorat tolérerait que l'on abroge la *Loi sur l'accès à l'information*, ou qu'un gouvernement oserait l'abroger, je répète que la réponse du gouvernement au rapport du Comité parlementaire compromet les droits que la Loi confère.

M. Gerald Baldwin a déclaré qu'il faut qu'un gouvernement soit vierge pour promulguer des lois d'accès à l'information. J'ajouterais que la survie de telles lois suppose l'existence d'un électorat raffiné et d'un gouvernement mûr et pourvu d'une solide carapace. La présence d'un Commissaire à l'information déterminé, indépendant et bénéficiant de crédits suffisants ne nuit pas non plus.

Pourquoi un gouvernement ouvert?

C'est en étant ouvert que le gouvernement peut être tenu responsable. L'accès à l'information aide la population à déterminer de quelle façon le gouvernement fonctionne et permet de s'assurer qu'il agit en conformité avec la loi et les procédures qu'il a lui-même établies.

Idéalement, l'accès à l'information devrait être une vérification du devoir du gouvernement d'agir de façon équitable et de respecter les droits des particuliers et des minorités. La population veut savoir ce que le gouvernement fait des deniers publics, ainsi que le comment et le pourquoi de ses décisions. Il peut arriver que la population veuille obtenir des renseignements sur un programme gouvernemental particulier et savoir si ses objectifs ont été atteints, et à quel prix. Le public peut vouloir vérifier lui-même si une personne quelconque a reçu un avantage injustifié de la part du gouvernement ou encore savoir si ce dernier a fait appel à des experts-conseils de l'extérieur, et dans l'affirmative, quels étaient ces personnes et à combien s'élevaient leurs honoraires. Enfin, à en juger par les demandes de communication, la population manifeste un très vif intérêt pour les résultats des sondages d'opinion.

D'aucuns prétendront qu'en temps et lieu, le gouvernement divulgue la plupart de ces renseignements. Toutefois, les droits relatifs à la liberté de l'information assurent l'électorat d'obtenir davantage de faits et ce, bien que ce droit d'accès soit davantage exercé par les gens qui façonnent l'opinion, tels les journalistes, les universitaires et les groupements d'intérêts particuliers, que par le citoyen moyen. Comme nous l'avons vu, le problème que l'existence d'une loi conférant des droits d'accès pose pour le gouvernement et l'administration, c'est que ces derniers sont incapables d'exercer un contrôle sur la nature et la quantité d'information divulguée, ni sur le moment de sa divulgation. Il s'ensuit que les demandes de communication sont souvent considérées comme des nuisances plutôt que comme une indication des sujets qui intéressent l'électorat.

L'utilisation de la Loi par la population entraîne des frais pour le gouvernement. Mais ces préoccupations ne sauraient justifier une diminution de la quantité d'information disponible. Cette information alimente un débat éclairé, essentiel à l'ordre social, tandis que le refus de la divulguer engendre des spéculations et des rumeurs non fondées sur le fonctionnement de l'État. En fait, la diffusion d'information peut susciter une meilleure compréhension des difficultés auxquelles nos dirigeants sont confrontés, voire leur attirer une certaine sympathie.

Compte tenu des avantages évidents de la libre circulation de l'information, pourquoi le gouvernement a-t-il apporté une réponse si négative au rapport du Comité parlementaire?

Que s'est-il donc passé?

Dans le document intitulé : « *Les prochaines étapes* », le gouvernement proclame le droit du public à l'information. Mais ce n'est pas ce que l'on comprend à voir la façon cavalière dont ce document traite, ou ignore, les modifications importantes que le Comité parlementaire a proposées à la Loi. J'estime que le gouvernement a prêté le flanc aux critiques non seulement des cyniques, mais des utilisateurs sérieux, qui comprennent et acceptent la nécessité d'un équilibre entre le droit d'accès et certains autres buts et besoins de la société. Les exceptions à la Loi ont fait l'objet d'une analyse soignée dans les témoignages soumis au Comité, ainsi que dans le rapport unanime que celui-ci a déposé. Et pourtant, le gouvernement n'a pas tenu compte des recommandations visant au resserrement des exceptions.

Le message que dissimule « *Les prochaines étapes* » a beaucoup plus d'effet que la volonté d'ouverture qui y est affirmée. Les utilisateurs, à l'instar du Commissariat, ressentent d'ailleurs cet effet. Les retards se prolongent et les institutions fédérales sont portées à empêcher ou à retarder la communication d'information pour des raisons techniques ou non significatives. À défaut de véritable engagement du gouvernement à défendre les principes de la Loi, les fonctionnaires font également preuve d'apathie et n'ont rien à gagner en montrant du zèle à faire respecter la Loi. En fait, ce serait plutôt le contraire.

Les droits d'accès à l'information semblent susciter plus de ressentiment au sein du gouvernement fédéral que tout autre droit. Les fonctionnaires soutiennent qu'ils n'ont pas à préparer la thèse de quelqu'un d'autre (et c'est bien vrai); ils s'opposent à ce que « ces gens » fassent de l'argent en vendant l'information qu'ils obtiennent (ce peut être le cas de quelques-uns, mais il n'y a pas que la *Loi sur l'accès à l'information* qui permette de réaliser un gain au moyen d'information obtenue du gouvernement); on s'oppose également au fait que les utilisateurs se lancent dans de véritables missions d'information (la Loi le permet, si l'utilisateur est disposé à payer).

Il y a toutefois une autre raison au mécontentement des fonctionnaires, même s'ils se gardent d'en faire mention. Examiner un dossier en vue de le communiquer s'avère souvent une opération ennuyeuse, fastidieuse et peu valorisante. Ce ressentiment s'estomperait peut-être quelque peu si le message véhiculé par le gouvernement venait appuyer les principes de la liberté de l'information et apporter un soutien aux fonctionnaires en cause. Ainsi, les évaluations de rendement pourraient tenir expressément compte de la qualité des services offerts au public dans le domaine de l'accès à l'information.

Dans cette partie de cache-cache, nos enquêteurs risquent de devenir de malheureux pions. Lorsqu'ils insistent sur le respect du principe des prélèvements et qu'ils exigent la publication de chaque mot de chaque phrase non visée par une exception, les fonctionnaires leur demandent de leur montrer comment faire. Il arrive donc que les enquêteurs finissent par passer tout le dossier en revue et qu'ils examinent ensuite nos propres suggestions afin de déterminer ce qui peut faire l'objet d'une exception.

Si nous refusons de fournir cette aide, les institutions appliqueront de moins en moins le principe des prélèvements et les utilisateurs n'obtiendront pas ce à quoi ils ont droit. Lorsque le refus de procéder à des prélèvements est catégorique et que nous trouvons un tel refus injustifié, nous recommandons que l'information soit divulguée « sous réserve de la Loi ». Cette façon de faire n'est efficace et rentable pour personne.

Si le Ministre rejette la recommandation et qu'une requête est présentée à la cour, le tribunal ne sera pas en mesure de vérifier si le principe des prélèvements a été appliqué à chaque page du dossier visé, mais il devra se fier à la parole de l'institution en cause, qui dira avoir fait ce qui était possible. Si le tribunal juge qu'il existe une possibilité de prélèvement, il exigera peut-être qu'on y procède et tout le monde se retrouvera à la case départ. Il faudra encore que quelqu'un fasse l'onéreux travail.

D'autres problèmes surgissent par ailleurs. Certaines institutions se sont mises à invoquer autant d'exceptions que possible pour une tranche donnée d'un dossier qu'elles cherchent à retenir. Nous croyons que cette façon de procéder risque de persuader certains utilisateurs qu'il est inutile de se plaindre.

D'autres démarches ont également été adoptées, certaines avec les meilleures des intentions.

C'est ainsi qu'une institution fera savoir à un demandeur que sa demande peut être traitée de façon informelle. Il peut très bien en être ainsi, mais le demandeur n'est alors pas informé par écrit de ce qui a été refusé ni de son droit de porter plainte. Et voici un autre problème. Il est parfois nécessaire de demander des éclaircissements sur ce que le demandeur veut obtenir au juste. Lorsque les éclaircissements engendrent une demande de communication fondamentalement différente, un nouveau délai de réponse est alors fixé. Mais il est arrivé que des institutions tentent de fixer un nouveau délai en cherchant à obtenir des éclaircissements inutilement ou dans des cas où les éclaircissements ne modifiaient pas de manière fondamentale la nature et la portée de la demande. Quelle est la gravité de cette pratique? Ce que l'on sait, c'est que certaines institutions obtiennent des éclaircissements par téléphone, puis avisent le demandeur par écrit que le délai de réponse ne commencera à courir que lorsqu'ils auront reçu une confirmation écrite.

Tel que démontré dans la partie suivante, le Comité parlementaire a préparé la voie à une loi même meilleure, mais le gouvernement l'en a empêché.

« Les prochaines étapes »

Les lignes qui suivent présentent notre position à l'égard du document intitulé « Les prochaines étapes » que le gouvernement a publié en réponse au rapport du Comité parlementaire chargé d'examiner la Loi, publié sous le titre « Une question à deux volets ».

Nous avons repris la plupart des titres du document-réponse du gouvernement. Nos lecteurs trouveront de plus amples informations dans les deux rapports susmentionnés, dans les témoignages entendus par le Comité ainsi que dans notre rapport annuel 1986–1987 (pages 3 à 17), qui contiennent des commentaires se rapportant aux sections pertinentes des recommandations du Comité.

Informer le grand public

Nous nous félicitons que le gouvernement ait promis de « lancer immédiatement une campagne de sensibilisation du public . . . qui portera sur le contenu de la Loi et le rôle qu'elle joue dans la politique globale d'information du public ». L'engagement du gouvernement à modifier la Loi « pour donner au Commissaire à l'information le mandat d'assurer l'éducation du public » et l'octroi de crédits consacrés à de telles activités résolvent certains problèmes relatifs au mandat du Commissaire que j'avais soulevés devant le Comité.

La création d'un programme officiel de sensibilisation du public à l'accès à l'information est un changement très attendu. Ce programme devrait favoriser l'évolution des attitudes et inciter les fonctionnaires à être plus positifs vis-à-vis des droits d'accès à l'information. Le programme de formation spécialisée que le gouvernement a promis de mettre sur pied à l'intention des coordonnateurs sera très utile à ce groupe de fonctionnaires qui a grand besoin de soutien moral, comme l'ont précisé les rapports annuels antérieurs.

Extension du droit d'accès

Le Comité parlementaire a recommandé que les annexes actuelles qui font état des institutions fédérales touchées par la Loi soient remplacées par une liste désignant les institutions qui n'y sont pas assujetties. Nous appuyons cette recommandation, même si le Commissariat ne s'est pas prononcé à ce sujet lors du dépôt de son témoignage devant le Comité. En effet, un tel changement mettrait en évidence toute mesure prise par le gouvernement pour soustraire à la Loi certaines institutions fédérales.

Il n'y a aucune raison que la Loi ne s'applique pas au Commissariat à l'information, comme l'a recommandé le Comité. Toutefois, les statuts nous interdisent de divulguer les renseignements que nous avons obtenus dans le cadre de nos fonctions, sauf à certaines fins précises telles que pour faire rapport au Parlement et pour répondre de manière appropriée à des plaintes. C'est pourquoi, il peut arriver que nous ayons à transmettre beaucoup de demandes aux ministères concernés et que certaines personnes ne puissent pas obtenir des informations très complètes de notre bureau.

Si le gouvernement décide que notre bureau est assujetti à la Loi, il faudra mettre sur pied une procédure spéciale d'examen de toute décision prise par le Commissaire de refuser la communication

d'un document pour lequel une demande a été présentée. Il est probable que le plaignant sera en mesure de faire immédiatement appel à la Cour fédérale.

Demandes admissibles

En vertu de la Loi, seuls les citoyens canadiens et les immigrants reçus peuvent présenter des demandes de communication mais cette restriction nous paraît tout à fait vaine. En effet, nous sommes persuadés que toute personne déterminée peut persuader quelqu'un d'autre de faire la demande à sa place. Le Comité a recommandé que toute personne physique ou morale soit admissible à présenter une demande, peu importe son domicile. Nous appuyons cette recommandation que le gouvernement a, quant à lui, rejetée, alléguant que « ce coût additionnel est inacceptable ». Il nous semble que le gouvernement ne regarde pas la réalité en face lorsqu'il prétend que l'accès universel serait trop coûteux et nous prévoyons que l'annulation des restrictions actuelles serait sans conséquence.

Faciliter le droit d'accès

Le gouvernement a accueilli les recommandations du Comité visant à faciliter l'accès à l'information à l'aide de moyens électroniques. Il propose d'étudier la possibilité de créer une base de données capable de produire une large gamme de publications à l'intention des utilisateurs. Par ailleurs, nous demandons au gouvernement de prendre en compte l'intérêt pour la Loi dont ont fait preuve les bibliothécaires canadiens et d'encourager, de manière continue, la présentation de colloques d'information à l'intention des bibliothécaires. Voilà une initiative qui pourrait être mise en œuvre en collaboration avec les autorités des provinces qui ont adopté des lois d'accès à l'information.

Les coordonnateurs — en première ligne

Reconnaissant le rôle crucial que jouent les coordonnateurs dans l'application efficace de la Loi, le gouvernement a promis de mettre à jour les exigences et les responsabilités du poste de coordonnateur de manière à souligner la nécessité d'avoir directement accès au sous-ministre et à la haute direction en vue d'assurer un règlement rapide des problèmes et la pleine application de la Loi. Le gouvernement doit mettre au point un programme de formation. L'initiative est excellente, mais elle est insuffisante, car le gouvernement doit accorder aux coordonnateurs la garantie non équivoque qu'ils pourront divulguer, conformément à la Loi, des renseignements qui risquent d'avoir des conséquences peu prisées par le gouvernement, sans qu'on le leur reproche ou que leur carrière soit en danger.

Délais de communication

Les réponses aux demandes de communication sont souvent retardées. Or, les renseignements fournis tardivement sont parfois inutiles, ce qui fait dire souvent qu'un retard équivaut à un refus de communication.

C'est à l'automne 1986 que nous avons commencé à considérer en priorité les plaintes relatives aux retards et aux prorogations de délai. Plus tard, un enquêteur a été chargé de s'occuper exclusivement de ces plaintes qui, désormais, sont étudiées beaucoup plus rapidement qu'auparavant. Malheureusement, le nombre de plaintes a augmenté simultanément : cette année, nous avons été saisis de 167 plaintes, l'année dernière de 80, de 62 en 1985–1986, de 41 en 1984–1985 et de 12 au cours de nos neuf premiers mois d'existence.

Notre bureau n'est pas toujours en mesure de répondre aussi rapidement que le souhaiterait le demandeur. Cependant, le nombre de plaintes que nous recevons n'est peut-être pas un reflet exact de la réalité, car de nombreux demandeurs ont, avec le temps, renoncé à se plaindre des retards.

Dans certains cas, nous avons demandé une révision judiciaire pour refus de communication, même si nous savions que le moment de la communication des documents ne dépendait pas uniquement de l'institution fédérale. Par exemple, il peut très bien arriver que l'institution doive attendre la réponse d'un autre gouvernement et qu'elle ait sous-estimé le temps nécessaire pour procéder aux consultations.

Les retards posent également un problème du fait que les demandes de révision judiciaire progressent lentement et qu'il arrive souvent que les dossiers soient communiqués après dépôt d'une demande de révision judiciaire mais avant que la cause ne soit entendue. Aussi, les institutions fédérales ne risquent pas grand chose en cas de plainte pour retard.

En revanche, certaines institutions fédérales qui répondent diligemment aux demandes et n'abusent pas des prorogations de délai se sentent injustement traitées dans les rares cas où nous devons signaler au Ministre qu'elles n'ont pas remis les documents dans les délais convenus. Elles estiment que nous devrions tenir compte de leur diligence coutumière. Je comprends bien leur point de vue, mais nous devons rapporter au Ministre toute plainte de retard justifiée, par respect pour le plaignant. Les délais de communication sont définis par la Loi et les retards ne peuvent être négligés ni par notre bureau, ni par l'institution concernée. Pour que l'accès à l'information soit plus qu'un droit de principe, les délais doivent être respectés et c'est notre devoir de veiller, dans la mesure du possible, à inciter les institutions à ne pas communiquer les documents en retard ni à invoquer inutilement des prorogations de délai.

La Loi exige que les institutions fédérales traitent les demandes d'accès dans un certain laps de temps. Une institution fédérale peut prolonger ces délais lorsque les documents demandés ou à réviser sont très nombreux et que le respect des délais pourrait nuire aux activités de l'institution, lorsqu'il est nécessaire d'effectuer des consultations qui ne peuvent être réalisées dans les délais prescrits, ou lorsque des tiers doivent être consultés. Lorsque les délais de communication ne sont pas respectés, la Loi stipule qu'il y a présomption de refus de divulgation.

Les enquêtes que nous avons menées indiquent que quelques retards sont dus au non-respect du délai initial de 30 jours et que la plupart des retards sont causés par l'incapacité d'une institution à respecter un délai prorogé. Généralement, ces retards sont attribuables à une des quatre raisons suivantes :

— dans certains ministères, le coordonnateur de l'accès à l'information n'est pas habilité à divulguer les documents. Il doit donc attendre la signature du Ministre ou d'un fonctionnaire supérieur;

— lorsqu'il est nécessaire de consulter d'autres ministères, des provinces ou des pays étrangers, les réponses se font parfois attendre, même si le ministère demandeur leur a bien précisé de répondre dans un cer-

tain laps de temps afin de pouvoir respecter lui-même les délais impartis;

— il n'est pas obligatoire de préciser la durée de prorogation d'un délai lorsqu'il faut consulter des tiers, mais certaines institutions le font malgré tout et ne peuvent pas toujours respecter le nouveau délai. La faute incombe parfois à l'institution qui omet d'aviser les tiers concernés dans les 30 jours qui suivent le dépôt d'une demande, comme l'exige la Loi;

— les coordonnateurs des ministères attribuent le plus souvent les retards au manque de personnel. Certains ministères n'ont pas de coordonnateurs à temps plein, ce qui fait que l'accès à l'information est une fonction secondaire qui doit céder le pas à d'autres activités. Quant à certains ministères, ils sont incapables de respecter les délais impartis parce qu'ils reçoivent de nombreuses demandes dans un court laps de temps, même s'ils consacrent des ressources importantes à l'accès à l'information.

Exceptions — dispositions générales

Dans « Les prochaines étapes », le gouvernement n'a pas pris en considération les témoignages entendus par le Comité, l'invitation du Comité à réexaminer les exceptions, ni nos remarques signalant que certaines institutions se prévalent parfois à tort et de façon abusive des exceptions pour éviter de divulguer des documents qui devraient l'être. De fait, le gouvernement semble passer sous silence la proposition selon laquelle les exceptions ne devraient être autorisées qu'en cas de préjudice.

Puisque le gouvernement prétend être favorable à la liberté d'information, il devrait accepter que les informations ne soient retenues que lorsque leur divulgation risque de causer un préjudice.

Nous continuons de croire que toutes les exceptions se rapportant à des documents tombant sous le coup de la Loi devraient être de nature discrétionnaire et fondées sur un critère de préjudice, et que le pouvoir discrétionnaire devrait être assujetti au droit de révision judiciaire. Les remarques que nous présentons dans les pages qui suivent au sujet des articles prévoyant les exceptions particulières exposent notre point de vue plus en détail relativement à chacune d'elles.

Exceptions particulières

Le texte des exceptions est reproduit à l'annexe II.

Article 13

Le gouvernement affirme que les exceptions protègent les renseignements de nature délicate concernant des intérêts vitaux dont la défense et la sécurité nationales, l'application de la loi et la gestion de l'économie. Il précise que les exceptions protègent également les intérêts des particuliers en matière de renseignements personnels et de renseignements de nature commerciale, ainsi que l'intérêt public, en protégeant l'efficacité des opérations gouvernementales.

L'article 13 concerne les renseignements en provenance d'autres gouvernements. À ce chapitre, le rapport du Comité parlementaire s'est intéressé principalement aux renseignements personnels et à leur protection en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*,

en particulier en ce qui a trait aux renseignements personnels fournis par une province. Le gouvernement, passant sous silence cette importante préoccupation du Comité, a mis l'accent sur les renseignements « de nature délicate » fournis par d'autres gouvernements. Ce faisant, il n'a pas cherché à résoudre l'anomalie qui se produit lorsque des renseignements personnels qui seraient normalement disponibles en vertu de la Loi (par exemple avec le consentement de la personne concernée) ne peuvent être fournis, uniquement parce qu'ils proviennent d'un gouvernement provincial ou étranger.

À mesure que les autres gouvernements émettront des lois d'accès à l'information, comme l'ont déjà fait la moitié des provinces canadiennes, le gouvernement fédéral pourrait prendre l'initiative d'adopter des lois de réciprocité afin de lever l'interdiction de communication d'un document fourni par un autre gouvernement.

Article 14

Le gouvernement prendra en considération la recommandation du Comité de remplacer le mot « affaires » par « négociations » dans l'article 14. Nous appuyons cette recommandation et nous proposons qu'une limite de temps soit imposée.

L'article 14 fait partie des nombreux articles qui prévoient l'application d'un critère de préjudice. Il contient des alinéas qui mentionnent les types de renseignements susceptibles de causer un tel préjudice. L'interprétation de ces articles est contentieuse. Nos commentaires relatifs à l'article 15 présentent notre point de vue sur tous les articles de ce type.

Article 15

En affirmant que la Loi permet un équilibre satisfaisant entre le droit d'accès et la nécessité de protéger le caractère confidentiel des renseignements, le gouvernement élude les problèmes d'interprétation que pose l'article 15 ainsi que d'autres articles.

L'article 15 commence par une déclaration générale signalant qu'une institution fédérale peut refuser la communication de documents contenant des renseignements dont la divulgation risquerait vraisemblablement de porter préjudice à certains intérêts. Comme dans d'autres articles, cet énoncé est suivi par une série d'alinéas décrivant les renseignements se rapportant à un certain nombre de sujets. Les témoignages entendus par le Comité et le rapport qu'il a publié ont fait état des problèmes d'interprétation que soulèvent les articles rédigés de cette manière. En bref, certaines institutions fédérales interprètent ces articles de manière à refuser la communication de certains renseignements en s'appuyant exclusivement sur l'énoncé d'introduction. Le gouvernement n'aborde même pas ces aspects dans sa réponse et nous doutons même qu'il ait l'intention de s'y arrêter dans l'examen auquel il a promis de soumettre les exceptions.

Nous affirmons qu'une institution fédérale doit, pour justifier une exception, prouver que la divulgation risque de porter vraisemblablement préjudice à un des intérêts précisés dans l'article *et* par ailleurs que les documents sont du même type ou analogues aux documents décrits dans un des alinéas.

Certaines institutions contestent notre interprétation, estimant qu'elles n'ont pas à citer un alinéa et que les différentes catégories de renseignements ne sont mentionnées qu'à titre indicatif. Elles prétendent qu'il suffit de démontrer qu'il y a un risque vraisemblable de préjudice.

Autoriser une institution à se prévaloir d'une exception sans citer l'alinéa concerné, c'est aller à l'encontre de la Loi qui stipule que les motifs d'exception soient limités et précis et qui exige que le plaignant a droit de connaître les motifs invoqués pour l'exception. On ne respecte pas les principes de base de la Loi si l'on se contente de déclarer qu'il y a risque de préjudice.

Ce point n'a fait l'objet d'aucune interprétation judiciaire. Nous prévoyons que des demandes de révision pourront éventuellement être présentées dans les cas suivants :

a) Lorsqu'aucun préjudice n'a été établi, mais que la catégorie de documents a été dûment citée.

b) Lorsque le préjudice a été établi, mais que l'alinéa cité ne s'applique pas et qu'il n'est pas possible de désigner une catégorie analogue de documents.

c) Lorsque le préjudice a été établi, mais que l'institution refuse de préciser l'alinéa ou d'indiquer, au demandeur ou même à notre bureau, la catégorie à laquelle se rapporte le document.

À notre avis, aucune exception ne devrait être accordée dans ces trois cas.

Des demandeurs se sont déjà plaints du fait que certaines institutions fédérales ont omis de préciser à quel alinéa se rapportaient les documents demandés. Voilà qui risque de donner lieu éventuellement à de nombreuses demandes de révision judiciaire.

Nous prions instamment le Parlement de remédier à cette situation en modifiant la Loi de manière à clarifier le libellé de ces articles. Sinon, il est possible, si notre interprétation est bonne, que le gouvernement soit incapable de refuser de produire certains documents dont la divulgation serait gravement préjudiciable à l'intérêt public.

Article 16

Nous n'avons aucun commentaire à formuler au sujet de cet article qui n'est pas passé en revue dans « Les prochaines étapes ».

Article 17

Cet article n'a pas été discuté lors de la révision. Son application est illustrée par l'affaire *Le Commissaire à l'information c. le ministre du Revenu national* mentionnée dans la section intitulée « Révision par la Cour fédérale ».

Article 18

Le document « Les prochaines étapes » affirme que des modifications seront apportées à l'article 18 afin de faciliter la communication des résultats d'analyses effectuées par le gouvernement. De telles modifications seraient utiles et conformes à la recommandation du Comité.

Article 19

Le Comité parlementaire a recommandé que les clauses de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* définissant les renseignements personnels (article 3) et l'utilisation qui serait susceptible d'en être faite (article 8) soient incluses dans la *Loi sur l'accès à l'information*.

Cette recommandation reconnaissait que les demandes de renseignements personnels sont présentées en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* et nous convenons qu'il serait utile d'inclure dans cette loi les dispositions relatives à la protection des renseignements personnels. Nous appuyons également les recommandations présentées par le Comité en vue de clarifier la définition de « renseignements personnels ».

Le Comité s'est penché sur le paragraphe 19(2) qui dispose qu'il est possible de divulguer des renseignements personnels avec l'autorisation de la personne concernée, lorsque les renseignements en question sont publics ou lorsque leur communication se fait conformément à l'article 8 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Il est recommandé que le paragraphe exige d'autoriser la divulgation de tels renseignements. Voilà qui serait conforme à notre interprétation de la décision rendue dans l'affaire *Le Commissaire à l'information c. le ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, (1986) 3 FC 63, Cour fédérale nº T-276-85, 27 novembre 1985 et 2 mai 1986.

Le Comité a recommandé d'autoriser la divulgation de données précises concernant les salaires des agents nommés par décret. Cette question a déjà été réglée dans le cadre d'une plainte adressée au Commissaire, à la suite de laquelle le gouvernement a émis un communiqué faisant état des niveaux de rémunération demandés. (Voir, dans la rubrique Révision par la Cour fédérale, *Le Commissaire à l'information c. le Bureau du Conseil privé*.)

Dans sa réponse, le gouvernement a reconnu que certaines modifications permettraient de rendre plus efficace la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et s'est montré favorable à une clarification de la loi, par exemple pour garantir que les renseignements délicats tels que les déclarations relatives à l'équité en matière d'emploi ou aux conflits d'intérêts et les évaluations de rendement soient traités comme des renseignements personnels et protégés par la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Le gouvernement veillera également à ce que les renseignements concernant les licences et permis qui ne confèrent aucun avantage financier et facultatif à la personne à qui ils ont été accordés continuent d'être protégés comme étant des renseignements personnels. Le gouvernement modifiera la définition de façon à exclure de l'application de la Loi les renseignements touchant des personnes qui sont décédées depuis plus de 10 ans, plutôt que 20 ans comme c'est actuellement le cas.

Le gouvernement n'a pas répondu aux recommandations concernant la rémunération des agents nommés par décret, ni aux recommandations visant le paragraphe 19(2).

La réponse du gouvernement et les recommandations du Comité sont importantes pour les personnes qui se prévalent de la *Loi sur l'accès à l'information*, même si elle se rapporte à la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, étant donné que c'est le Commissaire à l'information qui est saisi des plaintes concernant le

refus de communiquer des renseignements personnels en conformité de l'article 19. Nous approuvons l'intention du gouvernement de clarifier la définition et l'utilisation qui est faite des renseignements personnels.

Lorsqu'il est saisi de telles plaintes, notre bureau estime que les personnes concernées doivent être traitées de manière équitable. La Loi ne prévoit nulle part de notifier les personnes dont des renseignements qui les concernent pourraient faire l'objet d'une recommandation de communication, sauf lorsque lesdits renseignements répondent aux définitions de renseignements personnels confidentiels (article 20). En conséquence, nous appuyons la recommandation du Comité demandant que la *Loi sur la protection des renseignements personnels* soit modifiée afin d'exiger que les personnes concernées par la communication de renseignements d'intérêt public soient avisées (alinéa 8(2)m) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels)*.

Notre interprétation des deux lois est la suivante : si, au cours d'une enquête instituée à la suite d'une plainte, nous concluons que certains renseignements personnels pourraient ou devraient être communiqués dans l'intérêt du public en conformité de l'alinéa 8(2)m) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, nous pouvons, conformément à notre obligation d'agir de manière équitable, communiquer avec la personne concernée afin de l'informer de l'existence de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et du rôle du Commissaire à la protection des renseignements personnels. Dans certains cas, nous pouvons également demander à ces personnes l'autorisation de communiquer les renseignements qui les concernent. Dans les cas où nous recommandons la communication des renseignements, nous estimons que le responsable d'une institution qui accepte une telle recommandation se doit d'en aviser le Commissaire à la protection des renseignements personnels avant de procéder à la divulgation des renseignements.

Cette question n'a pas été posée au gouvernement de cette manière, mais puisqu'il envisage de modifier la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, nous lui demandons de prévoir des procédures permettant aux personnes touchées de faire des observations relativement aux documents qui les concernent. Ces procédures pourraient s'inspirer de celles de la *Loi sur l'accès à l'information* qui s'appliquent aux renseignements de tiers.

Article 20

Dans sa réponse, le gouvernement appuie les recommandations du Comité relativement aux renseignements commerciaux confidentiels.

Le document « Les prochaines étapes » mentionne la définition du « secret industriel » qui a été proposée pour les fins du Code criminel. Si cette définition était adoptée, le gouvernement envisagerait son application dans le cadre de la Loi. La divulgation des secrets industriels sera autorisée lorsque la santé ou la sécurité du public ou la protection de l'environnement en dépendent. Le gouvernement a également accepté la recommandation visant à informer les tiers par des annonces publiques.

Ces changements proposés seront utiles à toutes les parties concernées.

Cependant, notre bureau maintient une réserve relativement aux procédures concernant les tiers. Voici comment nous l'avions présentée dans notre mémoire au Comité parlementaire :

« L'article 9 de la Loi autorise le gouvernement à proroger le délai afin de répondre à une demande de communication s'il s'avère nécessaire de procéder à des consultations.

« Cette clause ne se limite pas aux consultations internes. Dans certains cas, le gouvernement l'a invoquée pour consulter d'éventuels tiers intervenants plutôt que de faire parvenir des avis officiels à des tiers, en vertu de l'article 28. Cette pratique est souhaitable pour la raison suivante : elle permet de déterminer rapidement si le refus de communication est justifié, conformément à l'article 20 de la Loi et, dans certains cas, le tiers consulté peut même donner l'autorisation de divulguer les documents.

« Toutefois, le tiers n'exerce pas, dans la pratique, son droit officiel de faire des représentations et de demander à la Cour fédérale une ordonnance interdisant la divulgation. On peut reprocher à un ministère fédéral qui mène de telles consultations non officielles de créer, en fixant son propre délai de consultation, le dilemme suivant dans les cas où l'intervention d'un tiers n'est pas réglée : divulguer les documents sans consulter le tiers (et ainsi respecter les délais impartis) ou poursuivre la consultation sans respecter les délais.

« En appliquant dès le départ la procédure d'avis à un tiers, conformément à l'article 28, le gouvernement doit prendre une décision rapidement, mais le tiers conserve au moins le droit de saisir la Cour fédérale de l'affaire. »

Nous espérons que ce point sera pris en considération lors de la préparation des autres modifications envisagées.

Article 21

L'article 21, qui permet d'invoquer des exceptions pour les avis et les comptes rendus de consultation ou de délibération, est probablement la clause de la Loi la plus sujette aux abus. Elle est controversée étant donné qu'elle confère un pouvoir discrétionnaire et ne contient aucune disposition relative au préjudice. D'ailleurs, dans l'affaire *Le Commissaire à l'information c. le président du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes*, [1986] 3 FC 413, [1986] 1 FTR 317, Cour fédérale n° T-707-85, 5 février 1986, la Cour fédérale a conclu que dès qu'il est établi que des documents font partie d'une catégorie mentionnée dans les dispositions permettant l'application d'une exception, le tribunal n'a aucunement le droit de substituer sa décision à celle du Ministre. Par conséquent, il ne peut ordonner la divulgation de ces documents.

Le Comité a recommandé que l'exception soit assujettie à un critère de préjudice et qu'elle ne s'applique qu'aux avis se rapportant à des politiques et aux comptes rendus de consultations et de délibérations utilisés pour la prise de décisions aux niveaux politiques. Le gouvernement a rejeté ces deux recommandations. Il a rejeté aussi la recommandation selon laquelle il ne faudrait protéger par une exception que les documents dont l'existence remonte à moins de dix ans, contrairement à la limite de 20 ans en vigueur actuellement.

L'imposition d'un critère de préjudice serait souhaitable, même si l'on modifie la durée de la protection, car sinon, les institutions seraient toujours en mesure de refuser la divulgation des documents récents dont la communication n'entraînerait aucun préjudice.

Certaines institutions fédérales continuent de divulguer des renseignements qui pourraient faire l'objet d'une exception en vertu de cet article. Nous ne pouvons que les féliciter de respecter ainsi l'esprit de la Loi. Toutefois, d'autres institutions refusent la communication de certains documents tout simplement parce qu'elles ont le pouvoir de le faire. C'est ainsi que le programme de Bal de neige d'Ottawa fut refusé, bien que les festivités aient déjà eu lieu. Parfois, cet article est invoqué afin d'éviter d'avoir à examiner un document pour y effectuer les prélèvements nécessaires.

Au cours du débat qui a précédé l'adoption de la Loi, on avait demandé que le public ne soit pas privé des données de nature factuelle accompagnant les avis ou contenues dans les comptes rendus de délibération. Nous avons constaté à plusieurs reprises que de tels renseignements sont refusés, en particulier lorsque les données et les avis sont mêlés. En raison de la décision rendue dans l'affaire du CRTC, nous ne pouvons que faire appel au bon sens pour la divulgation des documents et les prélèvements qui y sont pratiqués. Malheureusement, nos appels en ce sens ne sont que trop souvent ignorés.

Nous affirmons que les alinéas qui autorisent l'exception des avis et comptes rendus de délibérations devraient être limités à ceux qui se rapportent aux niveaux les plus élevés de décisions concernant des politiques et qu'une modification, en plus de la proposition d'application d'un critère de préjudice, est nécessaire pour atteindre cet objectif.

Article 22

Cet article, qui n'est abordé dans aucun des deux documents, ne nécessite aucun commentaire particulier.

Article 23

L'article 23 est discrétionnaire étant donné qu'il permet de refuser la communication de documents contenant des renseignements protégés par le secret professionnel qui lie un avocat à son client.

Le Comité a recommandé que l'article soit modifié « pour préciser que l'exception concernant le secret professionnel des avocats ne s'applique que lorsqu'un litige est en instance ou que des négociations sont en cours ou qu'on peut raisonnablement prévoir un tel litige ou de telles négociations. » Le gouvernement ne prendra la recommandation en considération que « pour trouver le moyen de concilier le plus possible des intérêts divergents ».

Nous estimons que cet article est parfois invoqué pour refuser la communication de certains documents alors que l'intérêt public exigerait qu'ils soient divulgués. Nous avons également constaté que certaines institutions tentent d'utiliser cet article pour refuser la communication de documents à caractère politique, commercial ou autres de nature non juridique.

Nous appuyons la recommandation et l'observation du Comité selon lesquelles « il ne faudrait pas invoquer cette disposition pour soustraire systématiquement à la communication les renseignements que le ministre de la Justice a l'occasion de fournir aux institutions aux fins du processus normal de prise de décisions au sein du gouvernement ». L'adoption de cette recommandation du Comité ne serait pas contraire à l'intérêt public. Elle empêcherait les institutions d'invoquer le secret professionnel pour refuser, comme c'est actuellement le cas, la divulgation de notes de service portant sur des questions juridiques ne se rapport pas à des litiges ou des négociations.

Article 24

L'article 24 précise que le gouvernement doit refuser la communication de documents contenant des renseignements dont la communication est restreinte en vertu d'une clause de confidentialité contenue dans une autre loi fédérale. Cette clause est citée dans l'annexe II. Le Comité qui devait, en vertu de la Loi, faire un rapport sur l'utilité de l'article 24, a recommandé de le remplacer par des exceptions obligatoires énoncées dans trois lois particulières, concluant que, dans le cas des autres lois, la *Loi sur l'accès à l'information* contenait des exceptions suffisantes pour assurer la protection des intérêts publics, personnels et des sociétés. Le gouvernement s'est contenté de déclarer qu'il étudierait d'autres options.

Nous appuyons la recommandation du Comité.

Existence des documents

En vertu du paragraphe 10(2), une institution n'est pas tenue de confirmer ni de nier l'existence d'un document. Cet article qui a amusé l'assistance lors des audiences publiques a pourtant une utilité. En effet, il est tout à fait légitime d'invoquer le paragraphe 10(2) lorsque le simple fait de reconnaître l'existence d'un document est préjudiciable en soi.

Cela peut se produire, par exemple, dans le cas d'une demande de divulgation qui permettrait au demandeur de savoir si certaines expériences militaires ont eu lieu; d'une demande de renseignements permettant de déduire qu'un brevet a été déposé; d'une demande de renseignements se rapportant à certaines tentatives réussies de percer les dispositifs de sécurité d'un établissement carcéral ou d'une ambassade.

Le Comité a recommandé que le paragraphe 10(2) ne s'applique que dans le cas des exceptions invoquées en vertu des articles 13, 15 ou 16. Cependant, une institution devrait être en mesure de se prévaloir du paragraphe 10(2) lorsqu'elle invoque une exception, à condition qu'elle démontre que le fait de faire état de l'existence du document demandé donnerait lieu au préjudice décrit dans l'article autorisant l'exception.

Kealey & Vienneau

La Cour fédérale du Canada, Division de première instance, a rendu son jugement le 3 mars 1988, dans les affaires *Kealey c. le Solliciteur général* et *Vienneau c. le Solliciteur général*. Les faits, le litige et le jugement sont résumés dans une autre section du présent rapport intitulé « Révision par la Cour fédérale ».

Nous avons fait appel de cette décision, mais nous devons néanmoins accepter entre-temps l'interprétation de la Cour. Si nous présentons des commentaires au sujet de cette interprétation, ce n'est pas pour la contester, mais pour inviter le Parlement à envisager de modifier immédiatement la Loi de manière à aplanir les difficultés réelles qu'elle pose aux demandeurs d'information.

La Cour a statué qu'une institution fédérale n'est pas tenue d'annoter les passages de documents supprimés afin d'indiquer les clauses d'exception en vertu desquelles leur divulgation a été refusée, ni de préciser, dans l'avis remis conformément à l'alinéa 7(a), en vertu de quelle exception ont été faites chacun des prélèvements pratiqués dans le document. La Cour soutient plutôt que l'institution peut se contenter d'énumérer dans une lettre d'accompagnement toutes les exceptions qui s'appliquent.

La Cour a fait l'éloge de la pratique consistant à indiquer les exceptions invoquées pour chaque partie supprimée dans les documents. Cette pratique, élaborée en 1978 conformément aux dispositions de protection des renseignements personnels de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, a été instaurée par la GRC et la Défense nationale et adoptée par d'autres ministères pour les demandes relevant de la *Loi sur l'accès à l'information*. Grâce à cette pratique, les demandeurs sont mieux en mesure de décider s'ils peuvent porter plainte à l'endroit des prélèvements. Cependant, la Cour a beau recommander cette pratique, nous craignons que les institutions fédérales cessent de l'appliquer en raison du jugement qui a été rendu.

Il est certain qu'un demandeur habile pourrait, avec suffisamment de patience, de temps et d'argent découvrir pour quelle raison exacte chaque passage a été supprimé, en présentant successivement des demandes de communication de plus en plus précises. Toutefois, cela ne saurait remplacer une modification de la Loi.

Enfin, on nous a fait valoir parfois que le simple fait d'indiquer l'exception en vertu de laquelle un passage des documents a été supprimé risque d'entraîner un préjudice plus grand que celui que l'exception est censée prévenir. Nous avons accepté l'argument dans les cas où le contenu du document le justifiait, à condition que l'institution révèle l'article invoqué à notre enquêteur.

Documents confidentiels du Cabinet

Le gouvernement a rejeté la recommandation du Comité de modifier l'article 69 et la *Loi sur la preuve au Canada*. Il est bon de limiter d'une certaine manière l'accès aux documents du Cabinet, mais l'exclusion pure et simple dont ils bénéficient actuellement est très radicale. D'autre part, certains changements apportés au mode de fonctionnement du Cabinet font qu'il y a peu ou pas de documents disponibles, de sorte que le public ne peut obtenir les documents d'information sur lesquels s'appuient les décisions du Cabinet, tel que prévu à l'alinéa 69(3)b).

Oui, il est indispensable d'exiger le paiement de frais. Sinon, les demandeurs risqueraient d'exiger que le gouvernement produise tous les documents dont il dispose, paralysant ainsi l'administration. Le Comité parlementaire recommandait principalement, en ce qui a trait aux frais,

Frais

Selon « Les prochaines étapes », une étude récente a révélé que « le coût réel de traitement des 12 000 demandes reçues [entre le 1er juillet 1983 et la fin de mars 1987] est évalué à 34 millions de dollars, soit 2 833 $ par demande ». Par contre, « au total les droits recueillis ont été d'environ 141 500 $ ». Le gouvernement ajoute que « le traitement des demandes d'accès est un processus coûteux engagé pour le compte d'un requérant aux frais de tous les contribuables ». Ces chiffres peuvent paraître énormes au contribuable moyen, mais il faut éviter d'adopter une optique trop commerciale et de s'arrêter uniquement à des considérations financières. On ne peut pas mesurer en dollars les avantages que les droits d'accès à l'information confèrent aux contribuables et à l'ensemble des Canadiens. Le principal de ces avantages est la création d'une obligation de rendre compte et d'une transparence relativement à des questions choisies par les requérants et non pas par le gouvernement.

Le gouvernement déclare encore que « le montant des droits encaissés paraît minime par rapport au coût réel du traitement des demandes et d'aucuns peuvent se fonder sur ce fait pour faire valoir qu'aucun droit ne devrait être demandé. Toutefois, il convient de maintenir le principe du paiement par l'utilisateur d'une proportion équitable des frais supportés par l'ensemble des contribuables ».

que l'on supprime l'obligation de verser des frais initiaux au moment de la présentation d'une demande d'accès; que les cinq premières heures de recherche et de préparation soient gratuites; qu'il n'y ait pas de droit à verser si la recherche n'aboutit pas à la communication d'un document et que le règlement comporte une politique de dispense des frais. Le gouvernement « appuie les observations du Comité sur le besoin évident de modifier la structure actuelle des frais. Les frais de photocopie et d'autres services de reproduction seront donc calculés en fonction des taux du marché, comme le recommande le Comité ».

Le gouvernement promet également des lignes directrices établissant des critères de dispense de droits qui pourront être appliqués équitablement et uniformément dans toutes les institutions fédérales. Selon le gouvernement, ces critères « tiendront compte de l'opportunité de diffuser l'information demandée aux fins de la santé et de la sécurité publiques ainsi que de la protection de l'environnement ». Nous convenons qu'il s'agit là de facteurs importants dont on devrait tenir compte dans la décision d'imposer des frais, mais nous espérons que ce ne soit pas les seuls.

Le gouvernement fédéral fournit gratuitement de nombreux services au public. Il se peut que l'on soit amené à réduire quelque peu de tels services en période de restrictions financières, mais il nous paraît injustifié de prendre pour cible les personnes qui se prévalent de leur droit d'accès à l'information et d'exiger qu'elles prennent en charge, dans la mesure du possible, l'ensemble des coûts de traitement des demandes.

Le gouvernement propose ensuite la nouvelle politique suivante à l'égard des droits à percevoir :

— élimination des frais de demande;

— service gratuit pour chaque demande de recherche et de préparation ou pour des services équivalents dans la mesure où le recouvrement des droits est coûteux. Autrement, des droits seront demandés;

— comme auparavant, aucun paiement ne sera demandé pour les frais d'envoi ou pour les frais d'examen aux fins des exceptions;

— sous réserve des conditions susmentionnées, les droits seront proportionnels aux coûts réels du traitement des demandes.

Les deux premiers paragraphes nous amènent à penser que le gouvernement a l'intention de supprimer les cinq heures gratuites de recherche et de préparation accordées actuellement et de facturer les frais réels pour toutes les demandes, exception faite des plus simples.

Avec les changements proposés, les requérants ne pourront plus présenter des demandes se limitant aux documents qu'il est possible de retracer et de traiter au cours des cinq premières heures de recherche. Tel était peut-être le but recherché par le gouvernement, d'autant plus que certains requérants ont imaginé des systèmes qui leur permettent de présenter des demandes en série qui leur permettent d'éviter d'avoir à payer des frais.

Le projet, annoncé par le gouvernement, d'imposer des droits afin de récupérer le coût réel du traitement des demandes va de pair avec la proposition d'autoriser les institutions fédérales à refuser les demandes de communication jugées insignifiantes, futiles et perturbatrices.

Ces deux mesures, qui risquent de soulever des objections sérieuses, semblent s'exclure mutuellement. En fait, une institution fédérale pourra ainsi se permettre d'offrir un service moyennant le paiement de droits calculés selon les coûts réels, tout en se réservant le droit de refuser ce service.

Une fois que le Parlement aura adopté cette formule qui revient pratiquement à un programme payant d'accès à l'information, l'imposition de conditions (en plus des exceptions) n'est pas garantie. On peut craindre, si le gouvernement a le pouvoir de refuser la communication de certains documents parce qu'ils contiennent des informations importantes ou en raison des difficultés causées par la demande, que les institutions fédérales soient tentées de refuser l'accès à l'information uniquement pour des raisons de convenance ou pour des motifs arbitraires et discriminatoires.

Demandes insignifiantes, futiles et perturbatrices

L'article 2 de la *Loi sur l'accès à l'information* expose les principes qui établissent la liberté d'information au Canada : le public doit avoir accès à l'information que détient le gouvernement et les exceptions nécessaires à ce droit d'accès doivent être limitées et précises. La lecture des articles qui décrivent les exceptions et

l'examen des interprétations judiciaires de la Loi permettent de tracer la ligne de démarcation entre le droit à l'information et le droit ou le pouvoir du gouvernement de refuser la communication de certains documents.

Le document « Les prochaines étapes » évoque des aspects entièrement nouveaux en précisant que les droits d'accès peuvent faire l'objet d'une utilisation abusive; que les demandes peuvent porter sur des renseignements insignifiants ou que les demandes elles-mêmes peuvent être futiles ou ennuyeuses. Le gouvernement estime que les « utilisations abusives » ne devraient pas être « permises ». Il rappelle qu'en vertu de la loi actuelle, « une fois que le demandeur a payé les frais de demande et versé tout dépôt nécessaire, un organisme gouvernemental doit donner suite à la demande même la plus futile ». Le gouvernement ajoute : « l'expérience a démontré aussi que la nature d'un grand nombre de demandes nécessite de l'organisme qui les traite beaucoup de temps et de travail ».

Si l'on inclut dans la Loi une disposition autorisant un organisme à refuser une demande de communication parce qu'il juge qu'il s'agit d'un usage abusif du droit à l'information, cela aura pour conséquence qu'un requérant décidé à payer les coûts réels de traitement de sa demande ne sera jamais certain qu'elle sera prise en considération.

Tout d'abord, la demande sera soumise à un examen tout à fait subjectif : exigera-t-elle trop de temps et d'efforts? Est-ce qu'elle détournera indûment les ressources de l'organisme de ses autres tâches ou limitera indûment la capacité des ministres à exécuter leurs fonctions? Portera-t-elle sur des renseignements jugés insignifiants?

Une telle modification de la Loi que le gouvernement se dit prêt à envisager rendrait nébuleux un droit légal assez clairement défini. Le fait d'avancer que l'utilisation d'un droit d'accès légal puisse faire l'objet d'une utilisation abusive est une tentative grave de miner les principes fondamentaux de la Loi elle-même.

Avant de répondre à une demande, il faudrait donc que le gouvernement évalue l'importance des informations, afin de décider s'il s'agit d'une demande de renseignements insignifiants.

Voilà qui soulève plusieurs questions Qui doit évaluer l'importance des renseignements — le gouvernement ou le requérant? S'il s'agit du gouvernement, le requérant peut-il se plaindre au Commissaire à l'information? Peut-il demander une révision judiciaire? Le requérant pourra-t-il obtenir un bref de *mandamus* avec *certiorari* auxiliaire s'il est convaincu que l'organisme n'a pas agi de bonne foi ou pour des raisons inappropriées? Ou le gouvernement devra-t-il obtenir l'aval du Commissaire à l'information pour refuser de prendre une demande en considération?

Le gouvernement évoque les demandes « perturbatrices ». Il semble qu'il s'agisse de demandes dont le traitement « accapare de façon déraisonnable les ressources normalement affectées à la capacité des ministres de s'acquitter de leurs fonctions ».

On ne sait pas exactement quelles sont les demandes qui seront jugées « déraisonnables ». Par exemple, un organisme fédéral a déclaré avoir accumulé un énorme retard, les demandes d'accès à l'information ayant été beaucoup plus nombreuses que prévues. Pour répondre avec diligence aux demandes ainsi accumulées, il faudrait augmenter le personnel

du bureau du coordonnateur. Pourrait-on considérer qu'il s'agirait là d'une perturbation déraisonnable des autres activités? Et que se passerait-il si le traitement d'une demande perturbait les activités de l'organisme et que ce dernier considérait qu'il y a perturbation déraisonnable? Devrait-il suspendre toutes les demandes? Devrait-il évaluer toutes les demandes de communication afin de déterminer quelles sont celles qui peuvent être traitées le plus rapidement? Ou devrait-il adopter la méthode appliquée actuellement par certains organismes qui accordent la priorité aux requérants qui ont rarement ou jamais présenté des demandes et reportent à plus tard les autres demandes de communication?

On peut se poser les mêmes questions au sujet des demandes jugées « insignifiantes ». Qui prendra la décision : le gouvernement, le Commissaire à l'information ou quelqu'un d'autre? Pourra-t-on obtenir une révision judiciaire et surtout, quels seront les critères appliqués?

Enfin, il faudrait noter que l'alinéa 9(1)a) donne déjà aux institutions fédérales suffisamment de latitude pour éviter que leurs activités soient perturbées par les demandes d'information. Le gouvernement peut demander une prorogation du délai lorsque « l'observation du délai entraverait de façon sérieuse le fonctionnement de l'institution en raison soit du grand nombre de documents demandés, soit de l'ampleur des recherches à effectuer ». Il y a un risque réel que les organismes utilisent leur pouvoir de refuser les demandes insignifiantes, futiles et perturbatrices pour retarder un processus déjà trop lent; les organismes fédéraux n'ont rien à perdre en retardant les demandes.

Le ministre de la Justice, l'honorable Ray Hnatyshyn, responsable de la réponse du gouvernement, a fait savoir que des consultations auraient lieu avant l'adoption de la modification proposée. Ceci est une excellente nouvelle.

Si j'en crois l'expérience de notre bureau, je peux dire que le public n'acceptera pas la modification proposée. La possibilité de refuser des demandes futiles ou perturbatrices ou portant sur des renseignements insignifiants introduit en effet une notion subjective qui ne devrait pas être tolérée.

Vérification des institutions fédérales

Nous avons déjà déclaré que le pouvoir de loger des plaintes est suffisant pour empêcher que le système de classement des documents du gouvernement n'empêche les usagers de l'accès à l'information de se prévaloir de leurs droits. Nous avons de notre propre chef déjà institué plusieurs enquêtes à ce sujet.

Les plus importantes de ces enquêtes effectuées cette année portent sur un grand nombre de plaintes concernant les retards de certaines institutions fédérales et notre but était de savoir si cette situation était dûe à des raisons systémiques. Nous présenterons un compte rendu de ces activités dans notre prochain rapport annuel.

Séparation des commissaires

J'appuie la recommandation du Comité demandant la séparation des Commissariats à l'information et à la protection des renseignements personnels, car le public aurait tout à gagner d'une telle mesure.

Révision judiciaire

Le Comité s'est penché sur le problème de la révision judiciaire en deux volets.

En vertu de l'article 50 qui autorise des exceptions pour les documents qui contiennent des renseignements susceptibles de porter préjudices aux relations fédérales-provinciales, aux affaires internationales, à la défense et à la sécurité, à l'application de la loi et à la gestion de l'économie du Canada, la Cour peut ordonner la communication des documents uniquement si elle conclut que le refus de communication n'est pas fondé sur des motifs valables. En vertu de l'article 49 (qui concerne censément les renseignements de nature moins délicate), la Cour peut ordonner la divulgation d'un document si elle conclut au bon droit de la personne qui a exercé un recours en révision. La Cour fédérale a interprété l'article 49 de la manière suivante : une fois qu'il est décidé qu'un document entre dans la catégorie de documents mentionnés dans les catégories d'exception, la Cour fédérale n'est pas habilitée à substituer son propre jugement à celui de l'institution férérale.

Le Comité a recommandé de prévoir un seul processus de révision judiciaire *de novo* et que la Cour fédérale soit habilitée à substituer son propre jugement à celui de l'institution fédérale.

Le gouvernement a rejeté ces recommandations, étant donné que la procédure de révision judiciaire en deux volets repose sur le fait que les intérêts visés par l'article 50 sont des domaines de responsabilité traditionnels des ministres et parce que le fait d'autoriser la Cour à substituer, dans tous les cas, sa décision à celle du ministre pourrait avoir de graves répercussions sur les principes de la responsabilité et de l'obligation de rendre compte des ministres.

Nous sommes partiellement d'accord avec les deux points de vue. Le pouvoir final de décision au sujet de documents de nature délicate devrait être laissé au responsable de l'institution fédérale. Les compétences accordées à la Cour fédérale sont appropriées et l'article 50 devrait rester inchangé.

Toutefois, nous approuvons la recommandation du Comité parlementaire voulant que la Cour fédérale joue un rôle plus grand dans le cas de certains autres renseignements. L'article 49 devrait en effet autoriser les tribunaux à effectuer une révision *de novo* et à substituer son propre jugement à celui de l'institution fédérale.

Conclusion

Le rapport du Comité, y compris le rapport spécial sur l'article 24, contenait 136 pages et présentait plus de 100 recommandations. Plus de 60 de ces recommandations se rapportaient à la *Loi sur l'accès à l'information* et les fonctions du Commissaire à l'information. De son côté, le document intitulé « Les prochaines étapes » s'est contenté de 19 petites pages pour répondre à ces recommandations.

Comme les comparaisons quantitatives sont rarement utiles, je dois rajouter que le gouvernement ne prend aucun engagement dans la plupart de ses réponses. À quelques exceptions louables près, le gouvernement n'a présenté des réponses précises que pour rejeter des recommandations que le Comité avait soigneuse-

ment mises au point pour améliorer l'application de la Loi et étayées par une analyse détaillée dans son rapport.

Pire, le gouvernement a annoncé son intention de restreindre l'utilisation de la Loi par l'application d'un nouveau barème de droits et en autorisant les institutions fédérales à rejeter les demandes qu'elles jugent insignifiantes, futiles ou vexatoires.

Voici un extrait du rapport du Comité :

> « Le Comité est très inquiet de cette contradiction, qui fait que des documents dont la communication n'entraînerait aucun préjudice sont retenus en vertu de dispositions ayant pour objet de promouvoir la divulgation. Il s'inquiète également des exceptions impératives prévues dans les deux lois, en vertu desquelles les fonctionnaires sont tenus de refuser la communication de documents, même si aucun préjudice discernable ne résulterait de leur divulgation. En conséquence, il estime qu'il est essentiel de réviser en profondeur la formulation des dispositions relatives aux exceptions, afin de maintenir la crédibilité de la Loi. Toutes les exceptions devraient être discrétionnaires. En outre, elles devraient généralement prévoir un critère de détermination du préjudice en vertu duquel l'institution fédérale serait tenue de démontrer dans chaque cas le genre de préjudice qui pourrait vraisemblablement découler de la divulgation.
>
> Finalement, en règle générale, il faudrait que pour chaque exception, on précise que le préjudice qui résulte de la divulgation soit « considérable ». En conséquence, toutes les dispositions relatives aux exceptions devraient être formulées ainsi : le responsable d'une institution fédérale « peut » refuser la communication de documents ou de renseignements personnels « dont la divulgation risquerait vraisemblablement de porter un préjudice *considérable* » à certains intérêts. Ainsi, lorsqu'ils doivent trancher dans des intérêts contradictoires, les Commissaires et la Cour fédérale devraient favoriser la divulgation, à moins d'être convaincus qu'il en résulterait un préjudice considérable. »

Le Comité a recommandé ensuite que chaque exception soit assortie d'un critère de détermination du préjudice et soit de nature discrétionnaire. Cette recommandation est fidèle à l'esprit de la Loi et son application représenterait un pas de géant vers une plus grande transparence de l'administration. Elle représente, je crois, une des grandes améliorations auxquelles les parlementaires s'attendaient lorsque le ministre responsable a accepté, lors des longues nuits torrides de l'été 1982, de lancer un processus de révision de trois ans. Le gouvernement a rejeté la recommandation.

Pour conclure, j'adopterai la terminologie de la Loi que le Commissaire à l'information peut utiliser pour qualifier la réponse d'un ministre à une recommandation : « insuffisantes » et « inadaptées ». À mon avis, ces qualificatifs s'appliquent à la réponse que le gouvernement donne aux recommandations du Comité parlementaire.

Bonnes nouvelles

Durant l'été 1987, nous avons créé un dossier que nous appelons, faute de mieux, « What Got Out » (« Ce qui a été communiqué »). Dans ce dossier, nous avons placé des articles se rapportant aux documents qui ont, apparemment, été obtenus à la suite de demandes de communication présentées en vertu de la Loi.

Ces documents n'ont fait l'objet d'aucune plainte et leur existence prouve la variété de renseignements que l'on peut obtenir. Voici quelques exemples pris au hasard :

[Traduction]
« Le procès-verbal confidentiel, vieux de 20 ans, d'une réunion du cabinet fédéral traduit la colère et l'amertume qu'a provoqué au sein du gouvernement libéral de Lester Pearson le cri de « Vive le Québec libre » prononcé par l'ancien président français Charles de Gaulle. Ce procès-verbal a été obtenu grâce à une demande en vertu de la Loi sur l'accès à l'information . . . » Le Globe and Mail, 2 septembre 1987.

« Le gouvernement fédéral a demandé à Decima Research de faire des sondages auprès des visiteurs qui se sont rendus dans les pavillons du gouvernement fédéral à l'exposition nationale à Toronto, à l'exposition du Pacifique à Vancouver et à Expo Québec à la ville de Québec. Cela s'est passé en 1985, alors que les kiosques du gouvernement fédéral mettaient l'accent sur les réalisations canadiennes. Le bureau du Globe and Mail à Ottawa a obtenu ces détails grâce à une demande présentée en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*. » Le Globe and Mail, 3 août 1987.

« Un sondage auprès de 1 400 Canadiens de plus de 18 ans a été réalisé entre le 5 et le 10 mars 1987 pour le ministère par Decima Research Limited, afin de connaître l'opinion du public sur les questions fiscales, la gestion de l'économie par le gouvernement et la réforme fiscale. Le Globe and Mail a obtenu ces renseignements grâce à une demande déposée en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*. » Le Globe and Mail, 25 juillet 1987.

« Une étude fédérale, obtenue par le London Free Press en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*, précise également que les brasseurs américains ont un excédent de production égal environ au double ou au triple de la capacité totale des brasseries canadiennes. » The London Free Press, 24 août 1987.

« Les documents fédéraux obtenus récemment en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* démolissent l'argument selon lequel la fabrication d'armes n'est pas payante étant donné qu'elle ne produit généralement pas de recettes après la transaction initiale. » The Kingston Whig-Standard, 18 septembre 1987.

« Une étude réalisée par le ministère fédéral de la Consommation et des Corporations démontre que les médicaments génériques permettent aux consommateurs canadiens de faire des économies. L'étude réalisée vers le milieu de l'année 1985 a été obtenue la semaine dernière grâce à une demande de divulgation de documents déposée en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* ». The Oshawa Times, 15 septembre 1987.

« L'étude obtenue par The Record en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* révèle que la concurrence féroce des fabricants américains et japonais de pièces détachées sonnera le glas, au début des années 1990, de bon nombre des 1 000 et quelques entreprises de fabrication de pièces détachées qui sont installées dans le sud de l'Ontario. » Kitchener-Waterloo Record, 16 septembre 1987.

« La plus grande faiblesse de l'industrie de fabrication des fenêtres tient à la petite taille des usines, si l'on en croit un rapport du mois d'octobre 1986 obtenu par le London Free Press en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*. » The London Free Press, 30 septembre 1987.

« Voici une nouvelle concernant la sécurité dans les aéroports qui n'est guère rassurante pour les Canadiens utilisant l'avion comme moyen de transport. Un rapport faisant partie des documents obtenus par Southam News en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* révèle que le personnel de sécurité employé par les compagnies aériennes pour vérifier les bagages à main des passagers avant l'embarquement ont été incapables de détecter, dans 25 pour cent des cas, des armes factices que des inspecteurs des Transports ont tenté de dissimuler au moment de passer aux postes de contrôle. » The Windsor Star, 2 octobre 1987.

« Les gouvernements canadien et américain ont signé un accord en vertu duquel Ottawa peut transmettre des renseignements personnels aux sécurités américaines de l'immigration sans en aviser les personnes concernées. » The Globe and Mail, 14 décembre 1987.

« Le Star a obtenu, en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*, un compte rendu confidentiel de 84 pages de l'enquête. Ce compte rendu impute l'émeute du pénitencier de Joyceville à un manque de personnel. » Toronto Star, 18 décembre 1987.

« Le ministre a suivi les recommandations des spécialistes . . . Selon un document obtenu par la presse canadienne, le ministre des Pêches Tom Siddon a rigoureusement suivi les recommandations de ses spécialistes lorsqu'il a décidé d'accorder quatre permis controversés de pêche au homard en haute mer. » The Ottawa Citizen, 16 janvier 1988.

L'année prochaine, notre dossier devrait être plus épais.

Les plaintes exprimées en données statistiques

Depuis l'entrée en vigueur de la *Loi sur l'accès à l'information*, le 1er juillet 1983, 1700 plaintes ont été reçues. Le tableau 1 indique l'état d'avancement des plaintes, tandis que les autres en montrent la répartition et le mode de règlement.

Au cours des années précédentes, nous indiquions le nombre de dossiers ouverts. En règle générale, on comptait environ 120 plaintes pour 100 dossiers. Cette année, nous nous en sommes tenus strictement au nombre de plaintes reçues.

TABLEAU 1
ÉTAT D'AVANCEMENT DES PLAINTES

Du 1er avril 1987 au 31 mars 1988	
Reportées de l'année précédente	386
Ouvertes durant l'année	480
Fermées durant l'année	459
En cours d'instruction	407

LA TERMINOLOGIE

Contrairement aux instances devant les tribunaux civils, où la demande est soit « accueillie », soit « rejetée », le Commissaire à l'information instruit les dossiers par médiation, démarche qui peut aboutir à des conclusions et règlements variés. La plupart des plaintes concernent le refus d'une institution de divulguer la totalité ou une partie d'un document demandé aux termes de la Loi, mais nous sommes également appelés à instruire des plaintes au sujet de la longueur des délais de réponse, des frais demandés, de la langue des documents divulgués, des publications requises en vertu de la Loi, etc.

Les plaintes sont considérées comme justifiées ou non justifiées selon qu'elles sont fondées ou non. Le règlement définitif dépend des circonstances. Nous nous efforçons de jouer le rôle d'intermédiaire entre le plaignant et l'institution concernée, en vue de dégager une solution acceptable. Si ces efforts échouent et si la plainte est justifiée, le responsable de l'institution en est avisé et, selon les circonstances, des mesures correctives particulières peuvent être recommandées.

Si nous estimons qu'une plainte n'est pas justifiée, elle est rejetée sans que l'institution concernée n'ait à intervenir davantage. Il arrive que des plaintes soient interrompues ou abandonnées pendant que nous les instruisons. Dans ces cas, notre conclusion dépend de la mesure dans laquelle la plainte nous apparaissait comme fondée au moment où notre enquête a pris fin.

Le mot « institution » désigne les ministères ou organismes, dont la liste figure à l'annexe 1 de la *Loi sur l'accès à l'information*, auxquels la Loi s'applique. Le « Ministre » est habituellement le membre du Cabinet qui répond au Parlement de l'institution gouvernementale en question. Dans certains cas, toutefois, le

terme fait allusion à la personne que le Règlement rend responsable du respect de la Loi à l'intérieur de l'institution. Ainsi, le président du Bureau canadien de la sécurité aérienne est le chef de cette institution fédérale. On trouvera ci-après la définition des termes utilisés dans ce rapport.

CATÉGORIES DE PLAINTES

Le Commissaire à l'information est tenu de recevoir et d'instruire les catégories de plaintes suivantes :

Refus de divulguer

Il s'agit des plaintes déposées par des personnes qui se sont vu refuser la communication d'un document demandé aux termes de la Loi, ou d'une disposition de la Loi. Ces plaintes portent notamment sur le motif invoqué par l'institution fédérale pour ne pas divulguer le document ou pour le soustraire à la Loi, sur l'incapacité de trouver le document demandé immédiatement, ou sur le défaut de donner un motif de non-divulgation acceptable.

Retard (présomption de refus)

Il s'agit des plaintes déposées par des personnes qui prétendent ne pas avoir obtenu de réponse à leur demande de communication dans les délais fixés par la Loi. (Une réponse tardive est associée à un refus de divulguer de la part du gouvernement.)

Prorogation de délai

Il s'agit des plaintes déposées par des personnes qui considèrent comme déraisonnables la prorogation des délais de réponse à leurs demandes de communication.

Frais

Il s'agit des plaintes déposées par des personnes qui ont été tenues d'acquitter, aux termes de la Loi, des frais qu'ils estiment déraisonnables.

Langue

Il s'agit des plaintes déposées par des personnes qui n'ont pas eu accès au document dans la langue officielle qu'ils l'avaient demandé ou qui n'y ont pas eu accès dans cette langue dans un délai qu'ils estimaient satisfaisant.

Publications

Il s'agit de plaintes concernant le Registre de l'accès, les bulletins périodiques ou d'autres publications que le gouvernement est tenu de rendre disponibles aux termes de la Loi.

Divers

Il s'agit des plaintes relatives à toute autre question touchant les demandes de communication de documents présentées aux termes de la Loi, ou l'obtention de tels documents.

CONCLUSION

Justifiée

Nous estimons que la plainte est fondée. Un droit a été nié ou l'esprit de la Loi n'a pas été respecté.

Non justifiée

Nous n'avons pu établir qu'il y avait eu déni de droits ou traitement inéquitable. Dans certains cas, il s'agit d'une plainte ne relevant pas au mandat du Commissaire.

RÈGLEMENT

Bien fondée

Nous avons été incapables de parvenir à un règlement satisfaisant par médiation. Le Commissaire a livré les conclusions de l'enquête au ministre, de même que les mesures correctrices qu'il jugeait appropriées, selon le cas. Un rapport a été fait au plaignant.

Réglée par médiation

Pendant l'enquête, la plainte a été jugée justifiée, en partie ou en totalité, et a été résolue par médiation. C'est-à-dire que le gouvernement a accepté de prendre des mesures correctrices que le Commissaire à l'information a jugées satisfaisantes. Un rapport a été fait au plaignant et à l'institution. Il n'a pas été nécessaire de faire rapport ou de transmettre des recommandations au ministre.

Abandonnée

Notre enquête a pris fin à la demande expresse du plaignant ou a été abandonnée par celui-ci avant que nous ayons pu établir le bien-fondé de la plainte. Les plaintes abandonnées sont considérées comme non justifiées, à moins qu'il ne soit apparu assez clairement au moment où notre enquête a pris fin que la plainte avait un certain fondement. Un rapport a été fait à l'institution et au plaignant, dans la mesure du possible.

Rejetée

Étant donné que nous avons considéré la plainte comme non justifiée, aucune autre mesure ne s'imposait de la part de l'institution. Aucune recommandation n'a été faite au ministre. Un compte rendu de l'enquête a été communiqué au plaignant et à l'institution.

RÉSULTAT

Mesures correctrices

L'institution a pris (ou proposé) des mesures correctrices qui nous ont semblé suffisantes pour régler la plainte.

Mesures insuffisantes

Bien que nous ayons recommandé que l'institution prenne des mesures correctrices quelconques par suite de la plainte, le Ministre a refusé d'appliquer notre recommandation, ou encore les mesures prises (ou proposées) étaient insuffisantes ou inadéquates.

Aucune mesure nécessaire

Dans les circonstances, il n'était ni nécessaire ni possible de prendre des mesures correctrices.

TABLEAU 2
CONCLUSIONS ET RÈGLEMENTS DES PLAINTES
1er AVRIL 1987 — 31 MARS 1988
(Total cumulatif pour les cinq ans entre parenthèses)

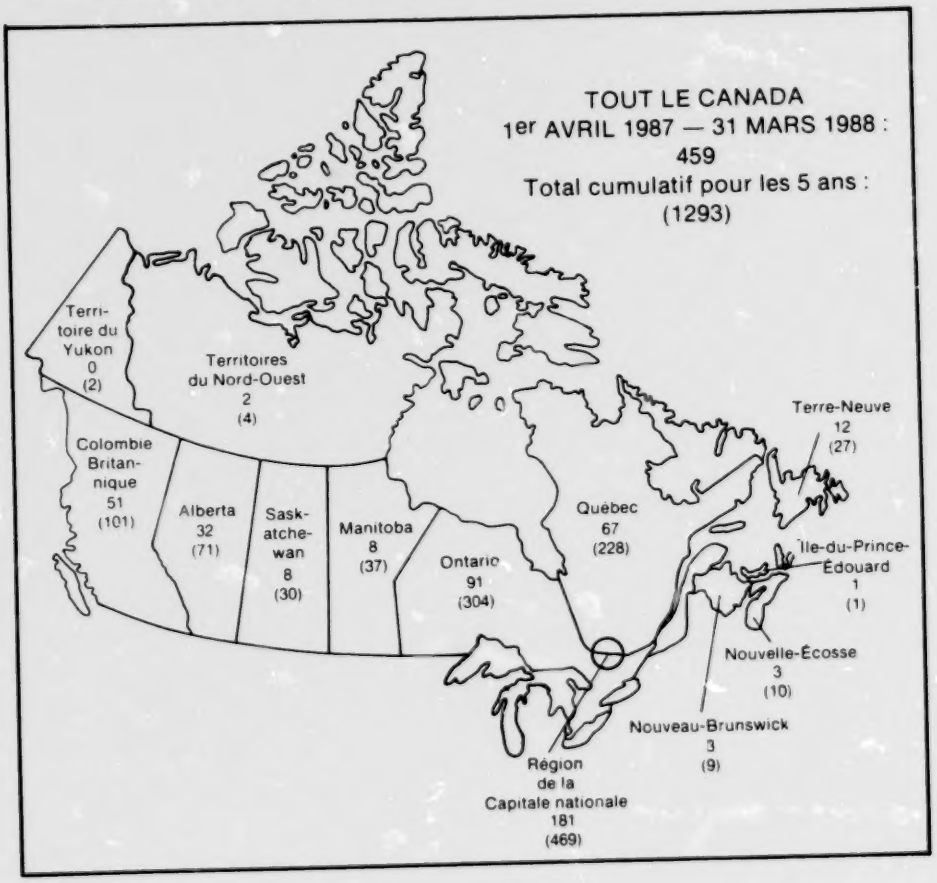
CONCLUSION	JUSTIFÉE					NON JUSTIFÉE			
RÈGLEMENT	Rapporté au ministre comme bien-fondée			Réglée par médiation	Abandonnée	Rejetée	Abandonnée		
RÉSULTAT	Mesures correctrices	Aucune mesure nécessaire	Mesure insuffisantes	Mesure corrective	Aucune mesure nécessaire	Aucune mesure nécessaire	Aucune mesure nécessaire	Total	
CATÉGORIE									
Refus de divulguer	20 (58)	1 (1)	13 (31)	60 (192)	4 (12)	127 (388)	19 (38)	244 (720)	56%
Retard (présomption de refus)	2 (2)	85 (165)	6 (10)	— (1)	5 (8)	18 (36)	1 (2)	117 (224)	17%
Prorogation de délai	— (1)	13 (27)	— (1)	1 (3)	— (1)	34 (97)	2 (8)	50 (138)	11%
Frais	— (1)	— (1)	1 (2)	9 (20)	— (1)	18 (77)	3 (6)	31 (108)	8%
Langue	— —	— —	— —	— —	— —	1 (1)	— —	1 (1)	—
Publications	— —	— —	— —	— —	— —	— (1)	— —	— (1)	—
Divers	— (2)	— (2)	— (1)	2 (14)	— (1)	14 (77)	— (4)	16 (101)	8%
Total	22 (64)	99 (196)	20 (45)	72 (230)	9 (23)	212 (677)	25 (58)	459 (1293)	100%
	5%	15%	3%	18%	2%	52%	5%	100%	

TABLEAU 3
RÉPARTITION DES PLAINTES PAR CONCLUSIONS SELON LES INSTITUTIONS FÉDÉRALES
1er AVRIL 1987 — 31 MARS 1988
(Total cumulatif pour les cinq ans entre parenthèses)

CONCLUSION	JUSTIFIÉE	NON JUSTIFIÉE	TOTAL
Institution fédérale			
Administration de pilotage des Grands Lacs Limitée	0 (0)	0 (2)	0 (2)
Affaires des anciens combattants	0 (4)	1 (2)	1 (6)
Affaires extérieures	24 (49)	14 (69)	38 (118)
Affaires indiennes et du nord	18 (33)	13 (25)	31 (58)
Agence canadienne de développement international	5 (7)	1 (2)	6 (9)
Agence d'examen de l'investissement étranger	0 (1)	0 (0)	0 (1)
Agriculture	2 (17)	3 (24)	5 (41)
Approvisionnements et Services	10 (14)	26 (67)	36 (81)
Archives publiques	0 (4)	2 (10)	2 (14)
Assurances	0 (1)	2 (3)	2 (4)
Banque du Canada	0 (1)	0 (5)	0 (6)
Banque fédérale du développement	0 (1)	0 (0)	0 (1)
Bureau canadien de la sécurité aérienne	1 (4)	1 (1)	2 (5)
Bureau du Conseil Privé	9 (26)	10 (26)	19 (52)
Commission d'appel de l'immigration	1 (6)	0 (0)	1 (6)
Commission canadienne du blé	0 (0)	0 (1)	0 (1)
Commission canadienne des droits de la personne	0 (0)	1 (1)	1 (1)
Commission canadienne des pensions	0 (1)	0 (0)	0 (1)
Commission canadienne des transports	0 (2)	1 (5)	1 (7)
Commission de la Capitale nationale	12 (14)	5 (6)	17 (20)
Commission de contrôle de l'énergie atomique	0 (3)	0 (5)	0 (8)
Commission de la Fonction publique	1 (1)	2 (4)	3 (5)
Commission nationale des libérations conditionnelles	1 (1)	0 (2)	1 (3)
Commission de réforme du droit	0 (3)	0 (0)	0 (3)
Communications	4 (7)	2 (7)	6 (14)
Conseil des Arts du Canada	0 (0)	0 (1)	0 (1)
Conseil national de commercialisation des produits agricoles	0 (0)	1 (1)	1 (1)
Conseil national de recherches	0 (1)	4 (6)	4 (7)
Conseil de radiodiffusion et des télécommunications canadiennes	3 (5)	3 (6)	6 (11)
Conseil de recherches en sciences humaine du Canada	0 (2)	0) 0)	0 (2)
Conseil du Trésor	1 (9)	2 (5)	3 (14)
Consommation et Corporations	3 (6)	4 (12)	7 (18)
Corporation commerciale canadienne	0 (2)	0 (1)	0 (3)
Défense nationale	21 (37)	23 (52)	44 (89)

CONCLUSION	JUSTIFIÉE	NON JUSTIFIÉE	TOTAL
Institution fédérale			
Emploi et immigration	20 (49)	13 (41)	33 (90)
Énergie, Mines et Ressources	1 (11)	3 (18)	4 (29)
Environnement	4 (10)	3 (10)	7 (20)
Expansion industrielle régionale	3 (5)	8 (25)	11 (30)
Finances	11 (29)	2 (20)	13 (49)
Gendarmerie royale du Canada	8 (18)	12 (37)	20 (55)
Investissement Canada	0 (0)	1 (3)	1 (3)
Justice	6 (14)	9 (26)	15 (40)
Monnaie royale canadienne	0 (0)	0 (1)	0 (1)
Musées nationaux du Canada	0 (0)	0 (1)	0 (1)
Office national du film	0 (1)	0 (0)	0 (1)
Pêches et Océans	3 (9)	1 (6)	4 (15)
Revenu, Douanes et Accise	6 (15)	5 (27)	11 (42)
Revenu, Impôt	1 (7)	6 (19)	7 (26)
Santé et bien-être social	7 (40)	9 (29)	16 (69)
Sciences et Technologie, Ministère d'État	0 (0)	1 (1)	1 (1)
Secrétariat d'État	3 (5)	3 (11)	6 (16)
Service canadien du renseignement de sécurité	8 (19)	10 (26)	18 (45)
Service correctionnel Canada	4 (12)	6 (9)	10 (21)
Société d'assurance-dépôts du Canada	2 (4)	0 (1)	2 (5)
Société canadienne d'hypothèques et de logement	5 (7)	1 (11)	6 (18)
Société canadienne des Postes	0 (0)	1 (1)	1 (1)
Société du crédit agricole	1 (2)	0 (1)	1 (3)
Société de développement de l'industrie cinématrographique canadienne	3 (3)	0 (0)	3 (3)
Société du Port de Montréal	0 (0)	1 (1)	1 (1)
Solliciteur général	1 (9)	4 (6)	5 (15)
Statistique Canada	0 (0)	1 (6)	1 (6)
Transports	3 (18)	11 (25)	14 (43)
Travail Canada	2 (3)	2 (5)	4 (8)
Travaux publics	3 (5)	1 (9)	4 (14)
Voie maritime du Saint-Laurent	1 (1)	0 (1)	1 (2)
Multiples	0 (0)	2 (7)	2 (7)

TABLEAU 4
RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE DE L'ORIGINE DES PLAINTES



Documents confidentiels du Cabinet (article 69)

La *Loi sur l'accès à l'information* ne s'applique pas aux documents confidentiels du Conseil privé de la Reine pour le Canada — les documents confidentiels du Cabinet, décrits à l'article 69 — même lorsque ces documents sont en possession d'une institution fédérale. Le gouvernement peut donc invoquer cette disposition pour refuser de rendre public un tel document qui lui est demandé aux termes de la Loi.

Le fait que les documents confidentiels du Cabinet sont soustraits à l'application de la Loi peut susciter un malaise lorsque nous recevons une plainte au sujet du refus du gouvernement de communiquer un document. Il est vrai que lorsqu'il instruit une plainte, le Commissaire à l'information a le pouvoir, nonobstant toute autre loi du Parlement ou tout autre privilège consenti en vertu du droit de la preuve, d'examiner tout document visé par la Loi. Les documents confidentiels du Cabinet sont toutefois soumis à la théorie « normale » des preuves, y compris la *Loi sur la preuve au Canada*. Aux termes de cette loi, un ministre de la Couronne ou le greffier du Conseil privé peut certifier par écrit à un tribunal ou à une autre autorité ayant le pouvoir d'exiger la production d'information, que l'information recherchée constitue un document confidentiel du Cabinet et n'a pas à être produit. Autrement dit, personne — pas même le juge lors d'un procès — n'a le droit d'examiner les documents confidentiels du Cabinet. Par conséquent, lorsque nous recevons une plainte concernant la non-divulgation de documents confidentiels du Cabinet, nous acceptons le fait qu'une institution fédérale puisse refuser de nous laisser examiner les documents en cause.

TABLEAU 5
PLAINTES IMPLIQUANT DES DOCUMENTS CONFIDENTIELS DU CABINET
1er juillet 1983 — 31 mars 1988

Conclusions pour les exclusions	Communication recommandée	Réglée par médiation	Rejetée	TOTAL
Certificat non requis	0	10	29	**39**
Certificat requis	0	3	15	**18**
TOTAL	**0**	**13**	**44**	**57**

Bien entendu, la question qui se pose alors est la suivante : Comment pouvons-nous commenter sur la pertinence du refus de communication de l'information si nous n'avons pas eu la possibilité de consulter les documents afin de vérifier s'il s'agit bien de documents confidentiels du Cabinet? Plutôt que d'assigner quelqu'un à comparaître en vue de la production des documents, pour se faire remettre à la place, une attestation émise aux termes de la *Loi sur la preuve au Canada* indiquant que les documents en cause ne seront pas produits parce qu'il s'agit de documents confidentiels du Cabinet, le greffier du Conseil privé et le Commissaire à l'information ont conclu une entente en ce qui concerne les cas où nous éprouvons certains doutes quant à l'application de l'article 69.

Sur demande, le Ministre responsable de l'institution fédérale en cause, ou le greffier du Conseil privé, attestera par écrit au Commissaire à l'information que les documents visés relèvent de l'article 69 de la Loi et qu'ils ne peuvent par conséquent pas être divulgués, même au Commissaire. Nous pourrons alors au moins assurer le plaignant que la question a été examinée au plus haut niveau possible.

Le tableau 5 montre de quelle façon nous avons traité les plaintes concernant le refus de communiquer un document protégé par l'article 69.

Sommaire des cas

Le présent rapport résume 42 des cas traités par les trois Commissaires entre le 1er avril 1987 et le 31 mars 1988. Chaque cas comporte un grand titre pour aider les lecteurs à déterminer les domaines d'intérêt particulier. On trouvera également au début de chaque résumé des renseignements tels l'institution fédérale citée dans la plainte, la nature de la plainte et le résultat. Ces renseignements constituent la base des tableaux statistiques annuels présentés dans la section « Les plaintes exprimées en données statistiques ».

REFUS

Envahissement injustifié de la vie privée

Dossier : 0306

Institution : *Commission de la Fonction publique*
Plainte : *Refus — exception*
Conclusion : *Non justifiée*
Règlement : *Rejetée*
Résultat : *Aucune mesure nécessaire*

Un ancien professeur d'anglais nous avait demandé de mener une enquête au sujet du refus de la Commission de la Fonction publique (CFP) de divulguer des documents renfermant les noms de cinq professeurs d'anglais qui avaient perdu leur emploi et qui avaient été inscrits sur une « liste d'employés excédentaires » en 1978. Le demandeur voulait également connaître le classement, selon l'ordre du mérite, des personnes inscrites sur la liste, ainsi que leur situation professionnelle quatre mois plus tard. La CFP avait refusé de communiquer les documents, soutenant qu'il s'agissait de renseignements personnels au sens du paragraphe 19(1) de la Loi.

À première vue, les renseignements que le plaignant demandait constituaient des renseignements personnels concernant des individus identifiables; il s'agissait de « renseignements relatifs à l'éducation ou . . . aux antécédents professionnels » des individus. (Ces mots sont tirés de la définition des « renseignements personnels » contenue à l'article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.) La véritable question était de savoir s'il était possible, en l'occurrence, de faire exception à la règle de la non-divulgation.

La définition précise également que les renseignements se rapportant au poste ou aux fonctions d'un individu qui est, ou qui était, fonctionnaire ne sont pas protégés contre la divulgation. Si les personnes dont les noms figuraient sur la liste des employés mis en disponibilité étaient considérées comme des fonctionnaires à l'époque, leur nom ainsi que les autres renseignements les concernant allaient devoir être divulgués. Par contre, s'ils n'étaient pas considérés comme des fonctionnaires, les renseignements les concernant allaient être protégés. Nous avons écrit ce qui suit au plaignant :

(Traduction)
« À notre avis, les personnes qui ont été déclarées excédentaires ne sont pas des agents ou des employés d'une institution fédérale, étant donné qu'elles n'ont pas le statut d'excédentaires tant qu'elles n'ont pas cessé d'être des employés. Le fait qu'une personne ait les compétences particulières pour accéder (ou accéder de nouveau) à la Fonction publique n'en fait pas un agent ou un employé d'une institution fédérale au sens de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et de la *Loi sur l'accès à l'information*. »

Nous étions enclins à rejeter la plainte et nous avons invité le plaignant à faire d'autres observations sur notre conclusion provisoire.

Le plaignant a signalé que les fonctionnaires sont habituellement inscrits sur une liste d'employés excédentaires dans l'espoir qu'un autre emploi puisse leur être trouvé *avant* qu'ils ne soient mis en disponibilité. Les renseignements demandés avaient donc trait aux individus en tant qu'employés du gouvernement. Nous avons reconnu nous être mépris sur la signification de la liste d'employés excédentaires et nous avons convenu que les personnes en cause demeuraient des fonctionnaires lorsque leur nom figurait sur la liste. Cela ne signifiait pas toutefois pas que les renseignements dont le gouvernement disposait à leur sujet devaient être divulgués. Nous avons alors dit au plaignant :

> (Traduction)
> « Le grand public a accès à une foule de renseignements sur les fonctionnaires, tels leurs échelles de rémunération, leurs fonctions, les opinions qu'ils expriment dans le cadre de leurs fonctions, voire tout le cheminement de leur carrière. Or, il serait impossible d'obtenir de tels renseignements sur des personnes travaillant dans le secteur privé et ce, même si le gouvernement possédait ces renseignements. Afin de protéger ce qu'il reste de vie privée aux fonctionnaires, il me semble que le Parlement a voulu que l'on ne permette pas la publication du classement et de l'évaluation de [ces personnes]. »

Le plaignant a invoqué une autre exception à la règle énoncée dans la *Loi sur l'accès à l'information* qui permet la divulgation des renseignements personnels lorsque l'intérêt du public pour cette divulgation l'emporte nettement sur l'envahissement de la vie privée qui pourrait en résulter. Le plaignant a comparé le classement des personnes inscrites sur une liste d'employés excédentaires au classement des personnes s'étant présentées à un concours pour pourvoir à un poste de la Fonction publique et a exposé les arguments qui militent en faveur de la divulgation des résultats aux autres candidats au concours ainsi qu'au grand public :

> (Traduction)
> « De quelle autre façon peuvent-ils déterminer s'ils ont été traités équitablement et dans le respect du principe du mérite, spécialement s'ils sont censés être réembauchés en fonction de leur classement sur une liste? Il n'y a pas d'autre moyen.
>
> Si les renseignements tels que les noms des personnes en cause, leur classement, etc., sont conservés sur des listes secrètes, il est impossible . . . de déterminer si . . . les fonctionnaires concernés ont été traités équitablement et d'une manière conforme à la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique*. Cette absence de divulgation est contraire à l'intérêt des fonctionnaires et à l'intérêt du public, dont les fonctionnaires font partie.
>
> Il faut donc que toute démarche relative à l'emploi dans la Fonction publique soit manifestement équitable et susceptible d'examen. Comme je l'ai mentionné plus haut, le seul moyen de s'en assurer est de divulguer les renseignements relatifs aux personnes en cause, car, comme je l'ai dit, il n'y a pas d'autre moyen. »

Nous nous sommes inscrits en faux contre l'affirmation selon laquelle l'intérêt du public l'emportait nettement sur l'envahissement de la vie privée des personnes

en cause et nous l'avons fait savoir au plaignant :

> (Traduction)
> « Il faut présumer que la formule des concours prévoit des mesures administratives de sauvegarde visant à assurer l'équité dans toute la mesure du possible sans qu'il soit nécessaire de recourir à la publication de tous les renseignements se rapportant à chacun des candidats.
>
> Par conséquent, je ne peux tout simplement pas convenir que l'intérêt du public face à la nécessité de s'assurer que [les personnes inscrites sur une liste d'employés excédentaires] ont été traitées équitablement dans un concours exige la divulgation, en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*, de renseignements concernant les autres personnes à s'être présentées à un concours. »

La plainte a été rejetée.

Rapport de vérification divulgué; plainte abandonnée

Dossier : 0324

Institution : *Secrétariat d'État*
Plainte : *Refus — [19(1), 20(1)b)]*
Conclusion : *Justifiée*
Règlement : *Abandonnée par le plaignant*
Résultat : *Aucune mesure nécessaire*

Un grand nombre de réquérants demandent la communication de documents en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* aux fins de poursuites judiciaires.

Un avocat, agissant au nom d'un demandeur, avait déposé une plainte parce que le demandeur s'était vu refuser la communication de certains passages d'un rapport de vérification d'une société, en raison du fait que ces passages renfermaient des renseignements personnels ainsi que des renseignements commerciaux confidentiels fournis au secrétariat d'État par la société.

Notre enquête ne nous a pas convaincus que les renseignements contenus dans le rapport de vérification avaient véritablement été fournis par un tiers et que l'exception se trouvait ainsi justifiée. Le rapport laissait entendre que les activités de la société et du secrétariat d'État tenaient de la coentreprise et que le gouvernement avait rédigé le document à partir de renseignements qu'il avait déjà en sa possession. Nous étions sur le point d'aviser le tiers de notre intention de recommander la divulgation de la quasi-totalité du rapport de vérification lorsque celui-ci a été déposé en preuve et rendu public dans une poursuite judiciaire sans rapport avec la plainte.

Le Ministère a par conséquent retiré ses objections et transmis intégralement le rapport à l'avocat, qui a, pour sa part, retiré sa plainte.

La divulgation ne constitue pas un précédent ayant force exécutoire

Dossier : 0343

Institution : *Société canadienne d'hypothèques et de logement*
Plainte : *Refus — [21(1)a) et b)]*
Conclusion : *Justifiée*
Règlement : *Bien fondée*
Résultat : *Mesures correctrices*

Après avoir acheté une maison de la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL), l'acheteur avait

demandé à obtenir, en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*, la totalité des documents concernant sa demeure. Il a déposé une plainte après avoir constaté que la SCHL s'était abstenue de divulguer certains passages des documents en cause aux termes des alinéas 21(1)a) et b) de la Loi.

Au cours de l'enquête, la SCHL a accepté de divulguer des passages supplémentaires du document, tout en maintenant son refus d'en divulguer des éléments importants aux termes de l'article 21. (Cet article n'est pas exécutoire et ne s'applique que si le responsable de l'institution fédérale use de son pouvoir discrétionnaire pour refuser la communication d'un document.) Nous avons estimé que les documents auraient dû être divulgués intégralement et nous avons écrit ce qui suit au président de la SCHL :

(Traduction)
« Même s'il était possible d'affirmer que les passages non divulgués des documents demandés font partie de la classe de documents définis à l'article 21, il n'y a à notre avis aucune raison d'invoquer ces exceptions. »

Avant de recommander la divulgation d'un document, il nous faut normalement aviser les tiers qui pourraient être touchés, afin de leur donner la possibilité de faire des observations. Il va sans dire que le propriétaire actuel de la maison est la personne qui risque le plus d'être touchée par la divulgation des documents. Il s'agissait toutefois de circonstances plutôt exceptionnelles. Comme nous l'avons déclaré à la SCHL :

(Traduction)
« En l'occurrence, la personne qui risquerait d'être affectée par la divulgation est le plaignant lui-même . . . Le plaignant a clairement indiqué qu'il ne souhaite pas bénéficier de la protection contre la divulgation que lui assure l'article 20 ou, quant à cela, l'article 19 de la Loi . . .

Il est arrivé que des institutions fédérales soustraient des documents à la divulgation en soutenant que la demande de communication ne constituait qu'un premier empiétement et qu'en dépit du fait que la divulgation des documents pouvait très bien être inoffensive dans un cas précis, les institutions craignaient de créer un précédent . . . Il convient de répéter le caractère particulier de la présente demande. Elle ne concerne que des documents relatifs à une seule maison. Or, la SCHL n'a plus rien à voir avec cette maison. La personne qui pourrait être affectée par la divulgation a consenti à cette divulgation. Je ne crois pas que l'effet de précédent, même s'il s'agissait d'un facteur légitime dans la décision d'invoquer l'exception, ait un poids quelconque en l'occurrence. »

Peu après avoir reçu notre recommandation, le président de la SCHL nous a fait savoir que les documents seraient communiqués au plaignant, et que la SCHL prévoyait divulguer ces rapports à l'avenir, sous réserve d'examen individuel.

Bien qu'il ait fallu plus de deux ans au plaignant pour obtenir les documents demandés, nous nous sommes réjouis de la réponse de la SCHL.

Deux fois sur le métier . . .

Dossier : 0427

Institution : *Défense nationale*
Plainte : *Refus — dispositions générales*
Conclusion : *Non justifiée*
Règlement : *Rejetée*
Résultat : *Aucune mesure nécessaire*

Un journaliste qui avait déjà demandé qu'on lui communique des documents concernant la destruction en plein vol, au mois d'août 1983, d'un appareil des Korean Airlines (envolée 007), déposa une seconde demande de communication six mois plus tard au sujet de documents qu'il n'avait pu obtenir la première fois. Le ministère lui répondit que tout document dont il avait pu prendre possession depuis la précédente consultation ferait l'objet d'une exception aux termes de l'alinéa 13(1)(a) ou de l'article 15 de la Loi.

Le journaliste déposa une plainte par suite de cette réponse. Il estimait que beaucoup d'autres documents devaient être divulgués, étant donné que sa seconde demande portait sur des documents plus précis.

Notre enquête nous a convaincus que les responsables de la Défense nationale n'avaient pas perdu de temps à refaire la même recherche approfondie qu'ils avaient faite la première fois et que la seconde l'avait été tout autant. Le ministère n'avait toutefois obtenu qu'un seul document nouveau depuis la première recherche et nous avons convenu qu'il était visé par l'exception prévue à l'alinéa 13(1)(a) de la Loi.

Nous avons également donné au plaignant l'assurance que le ministère avait cherché les types de documents précis visés par la seconde demande.

Un document soumis à une interdiction de la cour ne constitue pas un document public

Dossier : 0444

Institution : *Gendarmerie royale du Canada*
Plainte : *Refus — [16(1)a) et c), 19(1), 21(1)a) et b)]*
Conclusion : *Non justifiée*
Règlement : *Rejetée*
Résultat : *Aucune mesure nécessaire*

Une documentaliste d'une maison d'édition avait eu du mal à obtenir de la GRC des documents concernant l'enquête menée au sujet de « Longknife », un caporal de la GRC qui avait avoué à un tribunal avoir vendu des renseignements à des agents de l'Union soviétique au Canada, dans les années 1950. Dans sa lettre de plainte, la documentaliste déclarait :

(Traduction)
« J'aimerais également formuler une autre plainte au sujet des documents soustraits à la divulgation. J'avais spécifiquement demandé un document du « dossier Longknife » de la GRC . . . portant la mention « Très secret », signé par un sergent... et daté du 20 avril 1971. Bien qu'il ait été présenté comme preuve dans une cause contre «Longknife» entendu à Ottawa en novembre 1983, ce document ne m'a pas été transmis.

J'ai communiqué avec le tribunal à Ottawa, où l'on m'a répondu que cet élément de preuve a été retourné aux autorités policières. Comme il est devenu public, j'estime que la GRC est obligée de m'en faire parvenir un exemplaire. »

Nous convenons qu'en règle générale, si l'essentiel d'un document a été rendu public, il ne serait pas logique de le soustraire à la divulgation en invoquant le fait que cette divulgation risquerait vraisemblablement de nuire aux activités destinées à faire respecter la loi parce qu'elle permettrait de remonter à une source de renseignements confidentiels ou que la divulgation révélerait des renseignements personnels. (Ces exceptions ont toutes deux été invoquées.) Notre enquête a toutefois révélé que le document en cause avait été considéré comme un élément de preuve par le procureur de la Couronne, mais qu'il n'avait pas véritablement été rendu public. Nous avons écrit à la plaignante :

(Traduction)
« Nous avons consulté la Cour provinciale de l'Ontario à Ottawa et n'avons pu trouver d'indice permettant de croire que des documents semblables à ceux demandés avaient été rendus publics pendant le procès de [Longknife]. Le procureur de la Couronne a eu momentanément en sa possession certains documents sur [Longknife], mais ils n'ont pas été présentés comme preuves. Nous avons donc été incapables de soutenir que les document demandés étaient devenus publics, comme vous le dites dans votre lettre. Les dossiers de la cour révèlent qu'il avait été interdit de publier les témoignages (interdiction qui visait probablement aussi les documents mentionnés par les témoins), de sorte qu'en dépit du fait que le document du 20 avril 1971 auquel vous avez fait allusion a été présenté comme preuve, il n'aurait été vu que de quelques personnes et je ne crois pas que l'on puisse dire qu'il ait été rendu public au sens de la *Loi sur l'accès à l'information*. »

Affaire réglée avant d'être entendue en cour

Dossier : 0598

Institution : *Gendarmerie royale du Canada*
Plainte : *Refus — [16(1)a)(ii), 19(1)]*
Conclusion : *Justifiée*
Règlement : *Bien fondée*
Résultat : *Mesures insuffisantes*

Un journaliste avait demandé à la GRC de lui communiquer des documents concernant l'enquête interne qu'elle avait menée sur la façon dont s'était déroulée l'enquête sur un meurtre survenu en 1984 dans l'Ouest canadien. Le demandeur voulait notamment savoir quelles mesures disciplinaires avaient été prises contre les agents de la GRC en cause.

La GRC a refusé de divulguer quelque document que ce soit, parce qu'à son avis ils renfermaient des renseignements personnels ou qu'ils avaient été rédigés par un organisme d'enquête dans le cours d'enquêtes relatives à l'application de la loi au Canada, et parce ces derniers documents renfermaient également des renseignements personnels.

Dans la lettre de plainte qu'il nous a fait parvenir, le journaliste déclarait :

(Traduction)
« La demande ne vise pas à connaître l'identité des agents de la GRC qui se sont vu imposer des mesures disciplinaires au terme de l'enquête; elle vise simplement à savoir quelles mesures disciplinaires ont été prises.

La demande ne vise pas à connaître des renseignements obtenus dans le cadre d'une enquête criminelle; elle a pour but de recueillir des renseignements obtenus pendant une enquête interne. »

Après plusieurs vaines tentatives d'en arriver à un règlement par la médiation, nous avons formulé, à l'intention du Solliciteur général, une recommandation officielle qui se lisait en partie comme suit :

(Traduction)
« J'ai examiné les documents demandés, qui révèlent les mesures disciplinaires prises en raison de la conduite des membres en cause, et à mon avis, ces documents pourraient être divulgués moyennant suppression de certains passages conformément aux principes de prélèvement énoncés à l'article 25 de la *Loi sur l'accès à l'information*. De façon plus précise, il pourrait s'agir de supprimer l'identité de chaque membre (soit son nom et le numéro de son service).

J'ajouterais que certains renseignements concernant l'enquête interne sont déjà connus du public, notamment le fait qu'il y a eu enquête interne, que sept membres de la GRC se sont vu imposer des sanctions disciplinaires et que des indemnités ont été versées. . . .

La GRC a soustrait la totalité des documents demandés à la divulgation parce qu'elle soutenait également que les documents avaient été rédigés dans le cours d'une enquête conforme à la loi visant à faire respecter les lois au Canada. Il s'agit là d'une mesure discrétionnaire. Je ne conteste pas le fait que les documents ressortissent aux dispositions du sous-alinéa 16(1)a)(ii) et qu'ils peuvent par conséquent être soustraits à la divulgation. Je me demande toutefois si l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire est justifié en l'occurrence . . . Il me semble que le sous-alinéa 16(1)a)(ii) vise à protéger le caractère confidentiel des enquêtes menées conformément à la loi, mais une fois qu'une enquête interne a été menée et que la question a été traitée à fond, les résultats ne devraient pas être soustraits à l'examen du public. On peut même soutenir que les résultats d'une enquête interne devraient être rendus publics afin que tous les citoyens puissent avoir l'assurance que les dispositions de la Loi sur la GRC relatives aux infractions sont appliquées d'une manière équitable. »

Nous avons donc recommandé au Solliciteur général de divulguer les documents qui indiquaient la nature des sanctions disiplinaires prises par la GRC, tout en supprimant les passages qui renfermaient le nom ou le numéro du service des membres en cause. Le Solliciteur général a répondu :

(Traduction)
« Je partage votre point de vue selon lequel les institutions fédérales devraient songer à divulguer les renseignements qui ressortissent aux dispositions de l'alinéa 16(1)a) lorsqu'ils ont la conviction que cette divulgation ne causera aucun préjudice grave. J'estime toutefois qu'en l'occurrence, le risque de préjudice pour les personnes concernées justifie la non-divulgation des documents conformément au sous-alinéa 16(1)a)(ii). J'ai en outre la conviction que les documents constituent des renseignements personnels et qu'ils sont également protégés contre la divulgation par le paragraphe 19(1).

Par conséquent, je ne puis donner suite à votre recommandation de divulguer une partie des documents. »

Cette réponse nous est apparue insatisfaisante et nous en avons fait rapport au plaignant :

(Traduction)
« Je ne saurais contester l'argument fondamental selon lequel les institutions fédérales devraient envisager la divulgation de renseignements qui ressortissent à l'alinéa 16(1)a) lorsqu'elles sont convaincues que la divulgation ne causera aucun préjudice. Cela ne signifie toutefois pas forcément que la divulgation ne devrait être envisagée que s'il est clair que la divulgation ne causera aucun préjudice. J'estime qu'il s'agit de parvenir à un équilibre qui tienne compte des circonstances. Dans le cas présent, il y a sans doute certains risques pour la réputation des personnes concernées. C'est-à-dire qu'ils préféreraient probablement qu'aucune autre information ne soit rendue publique au sujet de l'incident à l'origine des sanctions disciplinaires ou des sanctions disciplinaires elles-mêmes. Mais lorsque nous soupesons ces facteurs et le droit du public de savoir de quelle façon la justice est rendue à la GRC, je crois que les arguments en faveur de la divulgation pèsent beaucoup plus lourd. Par conséquent, j'ai maintenu ma conclusion selon laquelle l'exception invoquée conformément à l'alinéa 16(1)a) de la *Loi sur l'accès à l'information* devrait être retirée.

En ce qui concerne l'exception invoquée en vertu du paragraphe 19(1) de la Loi, le Ministre n'a pas tenu compte du principe des prélèvements énoncé à l'article 25 de la Loi et aux termes duquel le nom et le numéro du service des personnes en cause pourraient être retranchés du document divulgué, de façon qu'il ne soit pas possible d'identifier un individu en fonction de la sanction disciplinaire prise contre lui ou elle. Je maintiens que cela est possible. »

Nous sommes demeurés fermement convaincus que la divulgation était justifiée. De plus, notre conseiller juridique nous a fait remarquer qu'une large part des renseignements contenus dans les rapports de la GRC n'avaient pas été rédigés dans le cadre d'une enquête conforme à la loi, mais plutôt dans le cadre des sanctions disciplinaires qui avaient suivi l'enquête. Nous fondant sur cette constatation, nous avons demandé une révision judiciaire.

Les parties ont fini par s'entendre sur la divulgation de certains passages des documents et la demande de révision a été retirée.

Explosion du Boeing d'Air India

Dossier : 0624

Institution : *Bureau canadien de la sécurité aérienne*
Plainte : *Refus — [13(1)a)]*
Conclusion : *Justifiée*
Règlement : *Bien fondée*
Résultat : *Mesures insuffisantes*

Une journaliste qui effectuait une recherche sur l'explosion en vol du vol 182 d'Air India, au mois de juin 1985, s'était vu refuser l'accès aux documents du Bureau canadien de la sécurité aérienne (BCSA) sous prétexte qu'ils renfermaient des renseignements obtenus à titre confidentiel d'un État étranger. Le BCSA fit savoir à la journaliste :

(Traduction)
« Conformément à la Convention relative à l'aviation civile internationale (OACI, Annexe 13), il a été établi que l'Inde était le pays ayant le pouvoir de mener l'enquête sur l'explosion de l'appareil d'Air India. Le Canada s'est vu accorder le statut 'd'observateur' et de 'représentant accrédité' et tous les renseignements que le Canada aurait pu recevoir ou obtenir sont considérés comme privilégiés en vertu du paragraphe 6.15 de l'Annexe 13 de la Convention, qui dit :

'Les États s'abstiendront de communiquer, de publier ou de laisser consulter un rapport final ou une partie de ce rapport, des projets de rapports ou tout document obtenu au cours d'une enquête sur un accident ou un incident, sans le consentement formel de l'État qui a mené l'enquête, à moins que ces rapports ou ces documents n'aient déjà été publiés par ce dernier.'

«. . . Nous ne pouvons pour le moment donner suite à votre demande de renseignements additionnels, en raison de l'application du paragraphe 13(1) de la *Loi sur l'accès à l'information*, qui dit :

'Sous réserve du paragraphe (2), le responsable d'une institution fédérale est tenu de refuser la communication de documents contenant des renseignements obtenus à titre confidentiel:

(a) des gouvernements des États étrangers ou de leurs organismes. »

Insatisfaite de cette réponse, la journaliste a écrit au BCSA :

(Traduction)
« Je comprends l'explication que vous donnez à propos des obligations imposées au Canada en vertu de la Convention de l'OACI, mais je ne vois pas très bien comment elle se rapporte à la *Loi sur l'accès à l'information*.

« Je cherche à obtenir des exemplaires de tous les documents que le Bureau canadien de la sécurité aérienne a rédigés ou possède concernant l'explosion du vol 182 d'Air India . . . Auriez-vous l'obligeance (a) de confirmer que la totalité des documents que je demande renferment effectivement des renseignements obtenus d'un État étranger? . . . »

Peu après, le BCSA communiquait à la journaliste des documents qu'il avait en sa possession depuis le début, en précisant que la totalité des documents qu'il possédait venaient tout juste d'être déposés à une enquête publique tenue en Inde et qu'ils étaient de ce fait devenus des documents publics. Le Bureau a alors donné une autre raison pour motiver son refus de divulguer les documents jusque-là :

(Traduction)
« Le Canada a obtenu des renseignements du gouvernement indien conformément aux dispositions de l'Annexe 13 de la Convention relative à l'aviation civile internationale, accord auquel le Canada et l'Inde sont tous les deux parties. De plus, au cours de nos échanges avec le gouvernement de l'Inde, celui-ci a demandé au Canada de traiter tous les renseignements qu'il recueillerait conformément aux exigences de l'Annexe 13 de la Convention relative à l'aviation civile, c'est-à-dire dans le plus grand secret.

« Ces précisions devraient vous aider à comprendre pourquoi le BCSA s'appuyait sur l'alinéa 13(1)a) de la *Loi sur l'accès à l'information*, qui interdit formellement la divulgation de tels renseignements.

« Tous les documents que vous aviez demandés étaient protégés par l'alinéa 13(1)a) de la *Loi sur l'accès à l'information* et ne pouvaient donc être divulgués qu'avec le consentement du gouvernement de l'Inde. »

En dépit du fait qu'elle avait reçu les documents qu'elle avait demandés, la journaliste est demeurée insatisfaite de la façon dont le BCSA avait traité sa demande de communication et elle a déposé la plainte suivante au Commissariat à l'information :

(Traduction)
« Bien que je sois heureuse d'avoir reçu un exemplaire du rapport que le BCSA a déposé à l'enquête judiciaire menée en Inde, je n'accepte pas que l'on ait invoqué le passage de la *Loi sur l'accès à l'information* sur lequel on s'est appuyé pour refuser de me communiquer le rapport avant qu'il n'ait été déposé.

« La BCSA dit qu'il ne pouvait divulguer le rapport en raison de l'alinéa 13(1)a) relatif aux documents qui renferment des renseignements obtenus à titre confidentiel d'un État ou d'un organisme étranger.

« Je soutiens pour ma part que le rapport du BCSA est, tout au contraire, un document rédigé *au* Canada, par des enquêteurs canadiens, d'après des analyses canadiennes, *pour* un gouvernement ou un organisme étranger.

« Bien que je me rende compte qu'il n'y a rien à faire dans ce cas-ci, je vous saurais gré d'enquêter sur la façon dont le BCSA a utilisé et (ou) interprété l'alinéa 13(1)a), de façon qu'il ne puisse être invoqué dorénavant pour empêcher la divulgation de documents qui, autrement, seraient accessibles. »

Nous souscrivions tout à fait à l'analyse de la journaliste. De toute évidence, plusieurs des documents visés par la demande de communication que le BCSA avait en sa possession avaient été produits au Canada et n'avaient *pas* été obtenus d'un gouvernement étranger (c'est le cas des photographies de l'épave prises par des fonctionnaires canadiens et des transcriptions des communications avec les contrôleurs de la circulation aérienne de l'aéroport Lester-B.-Pearson ainsi qu'avec ceux des aéroports de Mirabel et de Gander, tous situés au Canada. Étant donné que l'alinéa 13(1)a) ne s'applique qu'aux renseignements obtenus d'un État étranger, le BCSA l'avait injustement invoqué pour empêcher la divulgation d'une partie importante des documents demandés.

Nous avons également examiné l'affirmation du BCSA selon laquelle en vertu du paragraphe 6.15 de la Convention de l'Organisation de l'aviation civile internationale relatif aux enquêtes sur les accidents, le gouvernement du Canada ne peut communiquer de documents à qui que ce soit, pas même ceux rédigés au Canada. Nous comprenions que le Canada accepte de ne pas divulguer des documents obtenus d'un pays étranger dans le cadre d'une enquête internationale sur l'écrasement d'un avion (c'est en fait ce que reconnaît l'alinéa 13(1)a) de la *Loi sur l'accès à l'information*), mais nous n'étions pas convaincus que le paragraphe 6.15 de la Convention relative à l'aviation civile internationale avait

pour objet de limiter la liberté d'action d'un État participant à une enquête au point que le Canada ne pouvait communiquer à une Canadienne des documents produits au Canada (et qui n'avaient pas été obtenus d'un État étranger). De toutes façons, il s'agit d'un faux problème, parce que les droits consentis aux Canadiens par les lois canadiennes ont préséance dans notre pays. C'est ce que nous avons expliqué à la journaliste :

(Traduction)
« Le paragraphe 4(1) de la *Loi sur l'accès à l'information* énonce un principe de primauté :

'Sous réserve de la présente loi mais nonobstant toute autre loi du Parlement, ont droit à l'accès aux documents des institutions fédérales et peuvent se les faire communiquer sur demande . . . '

«. . . La *Loi sur l'accès à l'information* accorde à prime abord un droit d'accès aux documents que possède une institution fédérale (le BCSA en est une), et rien n'indique que cela exclut les documents qui traitent d'une enquête menée par un autre pays.

« L'instrument de ratification ou d'application d'une convention internationale dont le Canada est signataire ne constitue pas une loi du Parlement et n'a donc pas valeur de loi au Canada. En cas de conflit entre les obligations énoncées à l'article 4 de la *Loi sur l'accès à l'information* et le paragraphe 6.15 de la Convention de l'OACI, les obligations imposées au BCSA par la *Loi sur l'accès à l'information* doivent l'emporter. »

Nous avons fait part de notre conclusion au Bureau canadien de la sécurité aérienne, qui nous a donné la réponse suivante :

(Traduction)
« Le BCSA estime que votre argument est mal fondé en droit, mais nous ne croyons pas qu'il serait opportun, à ce stade-ci, de le contester dans un long débat juridique.

« Néanmoins, nous aimerions souligner le fait que le BCSA continuera à l'avenir de s'appuyer sur la même position pour s'opposer à des demandes d'accès analogues. »

Dans la dernière lettre que nous avons fait parvenir à la journaliste, nous lui disions :

(Traduction)
« Il n'y plus rien, concrètement, que nous puissions faire. Je ne crois pas qu'il soit possible de demander à la Cour fédérale de se prononcer sur l'exception, étant donné que l'article 41 de la Loi sur l'accès à l'information limite le droit de révision judiciaire à « la personne qui s'est vu refuser communication . . . d'un document ». Je tiens cependant à vous assurer que non seulement nous demeurons d'avis que votre plainte est bien fondée, mais que je souscris tout à fait au raisonnement que vous avez exprimé dans les lettres de plainte que vous avez fait parvenir au BCSA ainsi qu'à notre bureau . . .

« Si le BCSA n'avait pas divulgé ces documents, il est presque certain que nous aurions offert de porter l'affaire devant la Cour fédérale pour une révision judiciaire du refus de communiquer les documents. »

La question n'a pas été soulevée de nouveau et elle n'est donc toujours pas résolue.

Raisons motivant la non-divulgation

Dossier : 0680

Institution : *Commission de la Capitale nationale*
Plainte : *Refus — [13(1)d), 18b), 18d)(vi), 21(1)a), b), c) et d)]*
Conclusion : *Justifiée*
Règlement : *Bien fondée*
Résultat : *Mesures insuffisantes*

Le Rapport annuel de 1985–1986 décrivait l'affaire *Commissaire à l'information c. le président de la Commission de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes* ([1986] 3 CF 413, [1986] 1 FTR 317, Cour fédérale nº T-707-85, 5 février 1986), à propos de laquelle la Cour fédérale a jugé que si un document ressortit à une des catégories d'exceptions où le responsable de l'institution fédérale concernée jouit du pouvoir discrétionnaire de refuser la divulgation, la Cour n'a pas l'autorité nécessaire pour empêcher l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire et ordonner la divulgation. Ce point de vue a été réaffirmé dans l'affaire *Rubin c. le président de la Société canadienne d'hypothèques et de logement*, (Cour fédérale nº T-1019–86, 3 février 1986, jugement porté en appel devant la Cour fédérale, nº A-108-87), où le juge de la Cour fédérale a dit qu'il ne comprenait pas pourquoi la SCHL refusait totalement de divulguer certains procès-verbaux, mais qu'il n'avait pas le pouvoir d'intervenir.

Depuis que ces décisions ont été rendues, il semble que certains ministères invoquent les exceptions discrétionnaires, notamment les alinéas 21(1)a) et b), pour des motifs que nous n'arrivons pas à cerner. Leur seule explication est qu'ils ont le pouvoir de soustraire les documents à la communication. Dans de nombreux cas, des rapports factuels, qui ne constituent pas en soi des avis ou des recommandations, ni des comptes rendus de consultations et de délibérations, sont apparemment soustraits à la divulgation pour la simple raison qu'ils figurent dans le même document que des textes pouvant faire l'objet d'une exception.

Dans le cas présent, un documentaliste avait demandé qu'on lui communique les procès-verbaux des réunions de janvier à avril 1986 de la Commission de la Capitale nationale. Certains passages ont été divulgués, mais le documentaliste s'est plaint du fait qu'une partie beaucoup trop importante des documents avait été soustraite à la communication. Nous avons abondé dans le même sens et avons recommandé à la CCN de réexaminer sa façon d'interpréter l'article pertinent. Dans le rapport que nous lui avons fait parvenir, nous indiquions :

(Traduction)
« La CCN a largement invoqué cette exception. Il appert qu'environ 80 p. 100 des procès-verbaux des réunions ont été soustraits à la divulgation en vertu de l'article 21, ce qui ne laisse essentiellement au plaignant que le cadre des documents, pratiquement sans aucun détail . . .

« Je donnerai un certain nombre d'exemples, choisis au hasard, pour illustrer le fait que plusieurs des passages soustraits des documents demandés ne justifient pas une exception, tandis que dans d'autres cas, peu importe si les documents répondent aux critères d'exception, il ne semble pas y avoir de raison logique d'user du pouvoir discrétionnaire en faveur de l'exception.

« Le premier élément du procès-verbal de la réunion du 8 janvier 1986 du Comité exécutif à avoir été soustrait à la divulgation est la remarque du président . . . Ce passage a été soustrait en vertu de l'alinéa 21(1)b), parce qu'il s'agit d'un compte rendu de consultations ou de délibérations visant des cadres ou des employés d'une institution fédérale. Je ne partage pas ce point de vue.

[On a cité la définition que donne le dictionnaire des mots 'consultation' et 'délibération'.]

« Je ne vois pas, compte tenu du sens de ces mots, comment un rapport factuel contenu dans un procès-verbal peut être considéré comme un compte rendu de consultations ou de délibérations.
. . .

« Je ne partage pas le point de vue selon lequel l'annonce des dates [d'un événement nommément désigné] constitue un compte rendu de consultations ou de délibérations. Il va sans dire que le choix [des dates] a sûrement fait l'objet d'amples délibérations . . . mais la mention des dates ne constitue qu'un résultat, et non pas un compte rendu de ces consultations ou délibérations.

« Même si la CCN estime sérieusement que cette annonce constitue un compte rendu de consultations ou de délibérations, je ne comprends pas le raisonnement qui a présidé à sa non-divulgation. Au moment de la présentation de la demande de communication, les activités [liées à l'événement] étaient terminées.

« Tout l'ordre du jour de la réunion, qui figurait aux pages 3 et 4 du procès-verbal, a été soustrait à la communication en vertu de l'alinéa 21(1)b) de la Loi. L'ordre du jour ne constitue pas en soi un compte rendu des consultations et des délibérations qui ont mené à sa rédaction ni, il va sans dire, un compte rendu des consultations et délibérations relatives aux questions qui y sont contenues. Même la liste des questions courantes, tel le 'préambule', a été omise.

« Mais ce qui est encore plus étonnant, c'est qu'alors que la liste complète des items à l'ordre du jour a été soustraite à la communication, un certain nombre de ces questions ont ensuite été divulguées dans le même document alors qu'il s'agissait manifestement de sujets figurant à l'ordre du jour.
. . .

« Toute la question [décrite] à la deuxième page du procès-verbal de la réunion du 13 mars du Comité exécutif a été soustraite à la communication. À mon avis, seul le second paragraphe de ce passage constitue un compte rendu de consultations. Le titre ainsi que le le premier et le troisième paragraphes indiquent simplement que les résultats d'une étude préliminaire ont été reçus (sans que la nature de ces résultats ne soit précisée), ce qui, en soi, ne constitue pas un compte rendu de consultations ou de délibérations. »

Les responsables de la CCN ont refusé de divulguer d'autres passages des documents demandés et ont ajouté qu'outre les exceptions déjà invoquées, ils invoquaient également l'alinéa 21(1)b), qui, selon eux, s'appliquait aux procès-verbaux. Cette réponse était semblable à celle que nous avions obtenue à propos d'une affaire analogue où, à la question de savoir pourquoi la Commission avait décidé d'invoquer l'article 21, nous avions obtenu pour toute réponse que les procès-verbaux de la CCN constituent une catégorie de documents visée par l'exception susmentionnée, exception qui avait été dûment et légalement invoquée.

Le plaignant a demandé la révision judiciaire de la décision de la CCN au sujet d'une affaire connexe soulevant des questions analogues.

Plainte justifiée, mais document non divulgué

Dossier : 0732

Institution : *Revenu Canada (Douanes et Accise)*
Plainte : *Refus — alinéa 20(1)(c)*
Conclusion : *Justifiée*
Règlement : *Réglée par médiation*
Résultat : *Mesures correctrices*

Un avocat avait déposé une plainte après s'être vu refuser l'accès à un exemplaire d'une opinion juridique du gouvernement qu'il avait demandée en vertu de la Loi. Il se demandait comment le document en question pouvait faire l'objet d'une exception aux termes de l'alinéa 20(1)(c), ainsi que le prétendait le ministère, étant donné que cette exception porte sur les documents dont la divulgation pourrait avoir des répercussions négatives sur un tiers.

Après que nous eûmes commencé notre enquête, les responsables de Revenu Canada concédèrent que le fait d'invoquer l'alinéa 20(1)(c) de la Loi pour justifier la retenue de la correspondance en cause avait été une erreur. Ils informèrent le plaignant que le document était plutôt visé par l'exception prévue à l'article 23.

L'examen du document a confirmé que les renseignements qu'il renfermait étaient protégés par le secret professionnel qui lie un avocat à son client et nous avons conclu que le ministère avait eu raison d'invoquer l'article 23.

En dépit du fait que l'opinion juridique ne fut pas divulguée, la plainte a été considérée comme justifiée, étant donné que l'avocat avait eu raison de se plaindre.

Course contre la montre

Dossier : 0748

Institution : *Transports Canada*
Plainte : *Refus — dispositions générales*
Conclusion : *Non justifiée*
Règlement : *Rejetée*
Résultat : *Aucune mesure nécessaire*

Un journaliste qui avait demandé à Transports Canada des documents relatifs à une enquête sur la qualité du travail accompli par un entrepreneur en aérospatiale s'était fait dire qu'il lui faudrait attendre, pour obtenir la réponse à sa demande, que les tiers aient été avisés. Le journaliste fut prévenu qu'en vertu de la Loi, le tiers avait 20 jours pour s'opposer à la divulgation du document.

Vingt-deux jours après que le Ministère eût expédié l'avis, le tiers donnait son accord à la divulgation de tous les documents, sauf un, qui, disait-il, avait été soumis au gouvernement à titre confidentiel.

Après avoir été mis au courant de la situation, le journaliste a déposé une plainte, soutenant que le tiers avait fait connaître sa réponse trop tard et que le Ministère ne devait pas être autorisé à tenir compte de son opposition à la divulgation. Une partie de bras de fer s'est ensuite engagée lorsqu'un reçu délivré par la Société canadienne des postes a révélé que l'avis avait en fait été recommandé deux jours plus tard que le Ministère ne l'avait cru initialement. Apparemment, le tiers avait fait part de son objection dans le délai de 20 jours, mais quelqu'un avait alors constaté que cette objection avait d'abord été communiquée au moyen d'un appel téléphonique qui avait été suivi, deux jours plus tard, d'un avis écrit. Or, la Loi exige que les observations soient faites par écrit, à moins que le Ministère ne renonce à cette exigence.

Entre temps, nous n'étions pas convaincus que le Ministère n'a pas le droit de tenir compte d'une réponse tardive.

C'est alors que le hasard est intervenu, sous la forme d'une décision relative à une motion qui avait été soumise à la Cour fédérale dans une affaire distincte, *J.M. Schneider Inc. c. Sa Majesté la Reine*. La Cour avait jugé, à propos d'un passage analogue de la Loi, que le délai de réponse ne commence à courir que lorsque la partie concernée a reçu l'avis.

Compte tenu de ce mode de calcul, tout le monde (y compris le journaliste) a convenu que le tiers avait fait part de son objection dans le délai prescrit et la plainte a été rejetée.

Le journaliste voulait quand même obtenir une réponse à la question qu'il avait soulevée, à savoir que si un tiers fait part trop tard de son objection à la divulgation d'un document, le gouvernement ne doit pas tenir compte de cette objection. Nous lui avons répondu ce qui suit :

(Traduction)
« À notre avis, la Loi ne confère le droit de faire des observations que pendant ce délai de 20 jours et le tiers ne peut soutenir que le responsable d'une institution fédérale a manqué à son devoir s'il ne tient pas compte des observations formulées trop tard.

« Toutefois, bien que le responsable de l'institution fédérale ne soit pas obligé de tenir compte de ces observations, nous croyons qu'il serait inéquitable et contraire à l'esprit de la Loi qu'il ne puisse le faire. Il peut arriver que la décision première de divulguer l'information ait été prise par erreur et que l'obtention de plus amples renseignements conduise à la bonne décision (qu'il s'agisse d'invoquer une exception ou au contraire de divulguer les documents). Or, obliger le responsable de l'institution à ne pas tenir compte du fait que sa position initiale était erronée est, selon nous, indéfendable. En fait, lorsqu'une exception est obligatoire, comme dans le cas d'un document renfermant un secret commercial, le responsable de l'institution risquerait de violer la loi en optant pour la divulgation. »

Non à la divulgation des soumissions, oui à l'explication de la politique

Dossier : 0758

Institution : *Approvisionnements et Services Canada*
Plainte : *Refus — [20(1)c)]*
Conclusion : *Non justifiée*
Règlement : *Rejetée*
Résultat : *Aucune mesure nécessaire*

Le gestionnaire d'une entreprise de location-bail de véhicules qui tentait de savoir pourquoi la soumission de sa compagnie n'avait pas été acceptée, avait déposé une plainte parce que le Ministère avait invoqué l'alinéa 20(1)c) de la Loi pour justifier son refus de lui communiquer des exemplaires des offres qui avaient été retenues pour la conclusion de contrats de location de véhicules.

L'enquête a révélé que les documents visés renfermaient des renseignements dont la divulgation aurait vraisemblablement risqué de causer des pertes ou profits appréciables à des tiers ou de nuire à leur compétitivité. Pour parvenir à cette conclusion, nous avons tenu compte des observations que les tiers consultés par le Ministère avaient faites au sujet de la divulgation.

Bien que nous ayons été dans l'impossibilité de recommander que d'autres parties des documents visés soient divulguées, nous avons mis le plaignant en contact avec un représentant du ministère qui a offert d'expliquer le fonctionnement de la politique ministérielle régissant la sélection des entrepreneurs.

La GRC ne le surveillait pas

Dossier : 0790

Institution : *Gendarmerie royale du Canada*
Plainte : *Refus — Dispositions générales*
Conclusion : *Non justifiée*
Règlement : *Rejetée*
Résultat : *Aucune mesure nécessaire*

Un résident de la Colombie-Britannique avait demandé à la GRC pourquoi il faisait constamment l'objet d'une surveillance. Citant le numéro de dossier que la GRC utilisait dans la correspondance qu'elle échangeait avec lui, il avait demandé, en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*, la totalité des documents, rapports, lettres, notes de service et notes se rapportant à l'enquête menée par la Gendarmerie. La GRC a commencé par lui rembourser ses cinq dollars et a traité sa demande en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, étant donné qu'il s'agissait de renseignements le concernant. On lui a par la même occasion fait savoir qu'il ne faisait l'objet ni d'une surveillance ni d'une enquête et que la GRC ne possédait donc pas de document à cet égard.

Le plaignant a insisté pour que sa demande soit traitée en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*, ce que la GRC a accepté volontiers, en précisant qu'elle avait simplement voulu lui éviter des frais.

En réponse à sa demande, le plaignant a reçu 60 pages de documents, dont un certain nombre partiellement soustraites à la divulgation. On lui a indiqué que 12 pages avaient fait l'objet d'une exception totale. Il a déposé une triple plainte :

1. Il a déclaré que lorsqu'il s'était rendu au Service des plaintes et des enquêtes internes de la GRC, région du Pacifique, il avait vu un dossier d'environ quatre centimètres d'épaisseur, alors que les documents qu'il avait reçus avaient moins d'un centimètre d'épaisseur.

2. Il trouvait injuste que certains des documents soient totalement soustraits à la communication et insistait pour que certains passages au moins en soient divulgués.

3. Il disait n'avoir jamais pris part à des activités criminelles et, comme la GRC lui avait dit qu'il ne faisait l'objet d'aucune enquête, il ne comprenait pas que des passages des documents qu'il avait demandés puissent faire l'objet d'une exception en vertu de l'article 16 (qui porte sur l'application de la loi et sur les enquêtes).

Il était difficile de réagir au premier motif de plainte, pour la simple raison qu'il ne semblait pas y avoir d'autres documents que ceux que la GRC avait décrits au plaignant. Nous n'avons pu que lui donner l'assurance que notre enquêteur connaissait bien la façon dont la GRC tient ses dossiers et que son enquête n'avait rien révélé qui pût laisser croire à l'existence de documents autres que ceux déjà identifiés. Nous n'avons pu savoir à quoi tenait la différence d'épaisseur entre le dossier que le plaignant disait avoir vu et les documents dont notre enquêteur avait pris connaissance.

Au sujet du second motif de plainte, nous avons déclaré :

(Traduction)
« Nous ne croyons pas que l'on puisse reprocher à la GRC d'avoir refusé de vous communiquer des pages entières de certains documents. Compte tenu de l'expérience que nous avons acquise par rapport à l'application de la Loi, les passages des pages en question qui auraient pu être divulgués renfermaient si peu de renseignements pertinents que l'on pourrait même s'opposer à ce que du temps et des ressources y soient consacrés.

« Nous sommes toutefois disposés à admettre que la valeur de l'information reçue, aussi peu significative qu'elle puisse sembler aux autres, ne saurait constituer une raison de refuser de divulguer une partie d'un document. Je crois comprendre que l'on vous a communiqué les passages de ces documents qui ne pouvaient faire l'objet d'une exception.

« Je ne suis pas disposé, à ce stade-ci, à considérer cet aspect de votre plainte comme justifié, étant donné que cela impliquerait que la GRC avait fait preuve de négligence en n'appliquant pas le principe des prélèvements à l'égard de ces documents. Or, je ne crois pas qu'elle ait fait preuve de négligence. »

Le troisième aspect de la plainte avait trait au fait que l'homme se croyait l'objet d'une enquête de la GRC. La difficulté de répondre à une telle affirmation tient au fait que l'on ne saurait s'attendre à ce que la GRC nie l'existence d'une enquête dans chaque cas où il n'y en a pas eu. Autrement, par l'effet du principe de l'élimination, elle aurait tôt fait d'indi-

quer qui fait l'objet d'une enquête. C'est pour cette raison que le paragraphe 10(2) de la Loi précise qu'une institution fédérale n'est pas toujours tenue d'indiquer si un document existe bel et bien.

Il nous est normalement interdit de divulguer la teneur des dossiers que nous examinons dans le cadre de notre enquête, mais dans le cas qui nous concerne, la GRC n'avait pas objection à ce que nous répondions au plaignant d'une manière propre à apaiser ses inquiétudes concernant l'existence de documents se rapportant à une enquête menée à son sujet. Nous avons déclaré :

> (Traduction)
> « La GRC vous a affirmé à plusieurs reprises qu'elle ne possédait aucun document se rapportant à une enquête menée à votre sujet. Vous soutenez pour votre part que s'il n'y pas eu d'enquête, il n'y a aucune raison d'invoquer l'article 16. Il vous faut toutefois vous rappeler que l'alinéa 16(1)b) de la Loi permet à la GRC de refuser de divulguer des documents renfermant des renseignements *relatifs à des techniques d'enquêtes ou à des projets d'enquêtes licites déterminées*. Il est tout à fait plausible que les documents que vous avez demandés aient trait à des techniques d'enquêtes et qu'ils n'aient rien à voir avec une quelconque enquête à votre sujet. »

Nous avons indiqué au plaignant que nous étions enclins à rejeter sa plainte, mais nous l'avons invité à faire les observations supplémentaires qu'il jugeait pertinentes. Il n'a plus communiqué avec nous et la plainte a été rejetée.

Le secret est levé

Dossier : 0829

Institution : *Société canadienne d'hypothèques et de logement*
Plainte : *Refus — [13(1)c)]*
Conclusion : *Justifiée*
Règlement : *Bien fondée*
Résultat : *Mesures correctrices*

Un résident d'une habitation pour personnes âgées située sur la côte ouest avait déposé une plainte parce qu'il s'était vu refuser l'accès au dossier financier de cette dernière. L'habitation était cofinancée par la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) et la British Columbia Housing Management Commission (BCHMC). La SCHL s'était opposée à la divulgation en vertu de l'alinéa 13(1)c) — renseignements reçus à titre confidentiel d'un gouvernement ou de l'un de ses organismes.

Notre examen des documents de la SCHL ainsi que les discussions que nous avons eues avec ses responsables ne nous ont pas convaincus que les données financières avaient été fournies à la SCHL sous le sceau du secret.

Nous avons recommandé au président de la SCHL de communiquer tous les documents financiers concernant l'habitation au plaignant, sous réserve des autres exceptions prévues par la Loi.

Nous avons fait part de notre conclusion au plaignant et avons offert de soumettre l'affaire à la Cour fédérale. Avant que les choses n'aillent plus loin, la SCHL nous a fait savoir qu'après en avoir discuté avec la British Columbia Housing Management Commission, elle avait accepté de divulguer les documents.

Le secret des déclarations d'impôt, c'est sacré!

Dossier : 0848

Institution : *Revenu Canada (Impôt)*
Plainte : *Refus — article 24*
Conclusion : *Non justifiée*
Règlement : *Rejetée*
Résultat : *Aucune mesure nécessaire*

Revenu Canada (Impôt) avait refusé de communiquer à un journaliste les raisons sociales et les détails des déclarations d'impôt des entreprises qui s'étaient prévalues des dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu* concernant le crédit d'impôt à la recherche scientifique (CIRS).

Le plaignant savait que l'article 241 de la *Loi de l'impôt sur le revenu* interdit à Revenu Canada de divulguer le contenu des déclarations d'impôt sur le revenu, mais il estimait que l'intérêt public avait préséance dans ce cas-ci. Il écrivit au Commissaire :

(Traduction)
« J'estime qu'en dépit du fait que l'information ressortirait normalement aux dispositions de l'article 241, le programme des CIRS constitue un moyen indirect de verser des subventions à des entreprises qui, dans certains cas, utilisent le programme de façon frauduleuse.

« Je désire déposer une plainte au sujet de la décision rendue par le ministère sur cette question, étant donné que les sommes d'argent versées en vertu du programme des CIRS provient indirectement des recettes fiscales et des crédits d'impôt consentis en vertu du programme des CIRS. »

Le Commissaire a estimé qu'il serait impossible d'obtenir la divulgation des renseignements demandés en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*, et il s'en est expliqué au plaignant :

(Traduction)
« Il est vrai que de manière générale, l'objet de la *Loi sur l'accès à l'information* et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* est de donner au public l'accès aux documents concernant des avantages que certains particuliers ou certaines entreprises reçoivent grâce aux deniers publics. Toutefois, le Parlement reconnaît également qu'il est indispensable, pour le bon fonctionnement de notre système de cotisations volontaires, que les déclarations d'impôt ainsi que les autres renseignements communiqués à Revenu Canada demeurent confidentiels et ne soient pas divulgués, ainsi que le prévoit l'article 241 de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Au moment de soupeser ces deux intérêts, le Parlement a clairement donné la préséance au traitement confidentiel des documents de Revenu Canada. »

La plainte a été rejetée, parce qu'elle a été considérée comme non justifiée.

Seul un communiqué de presse avait d'abord été divulgué

Dossier : 0865

Institution : *Commission de la Capitale nationale*
Plainte : *Refus — dispositions générales*
Conclusion : *Justifiée*
Règlement : *Bien fondée*
Résultats : *Mesures correctrices*

Un chercheur s'est plaint du fait que la demande qu'il avait soumise à la CCN en vue d'obtenir des documents de travail et

des données connexes concernant les plans et concepts d'aménagement ainsi que le budget et les promoteurs du projet de la terrasse du Château Laurier ne lui avait valu qu'un communiqué de presse vieux de neuf mois qui ne renfermait pas les renseignements détaillés qu'il voulait.

Le plaignant nous a déclaré :

(Traduction)
« La CCN n'a pas agi conformément à l'esprit de la Loi sur l'accès à l'information et ne m'a pas fourni ces documents. Elle n'a pas non plus nié l'existence de ces documents ni invoqué une quelconque exception. »

Par suite de notre intervention, la CCN a fourni 25 autres documents et invité le plaignant à ses bureaux pour examiner des plans et devis dont la reproduction aurait été trop onéreuse. Les dirigeants de la CCN ont déclaré qu'une centaine d'autres documents étaient assujettis à des exceptions en raison du fait qu'ils renfermaient des renseignements commerciaux de caractère confidentiel au sujet de tiers, tout en précisant qu'ils allaient chercher à obtenir le consentement de ces derniers à la divulgation des documents.

Le plaignant a semblé satisfait de cette réponse. Nous ignorons ce qui s'est passé par la suite.

Il s'agissait de documents confidentiels du Cabinet

Dossier : 0978

Institution : *Commission de la Capitale nationale*
Plainte: *Refus — [18d)(vi), 21(1)c), 69(1)a) et c)]*
Conclusion : *Justifiée*
Règlement : *Réglée par voie de médiation*
Résultat : *Mesures correctrices*

Un documentaliste d'Ottawa avait présenté à la Commission de la Capitale nationale une demande de communication concernant :

(Traduction)
« Des documents qui décrivent ceux de ses terrains que la CCN considère comme essentiels et ceux qu'elle considère comme non essentiels. Toute étude, tout rapport, tout document, interne ou réalisé par des experts-conseils, qui définissent, identifient et décrivent ces zones (terrains essentiels et non essentiels). Précisez en outre les secteurs précis de la Capitale nationale où la CCN ne possède pas de terrains alors qu'il s'agit d'endroits qu'elle considère essentiels à l'accomplissement de son mandat. Il faudrait également fournir des documents qui décrivent les activités, plans et politiques relatifs à la cession des terrains non essentiels de la CCN. »

La CCN a fait parvenir au documentaliste un exemplaire de sa politique de six pages, mais a refusé de divulguer quelque renseignement que ce soit concernant les terrains essentiels et non essentiels, soutenant que la divulgation de tels renseignements risquerait de causer un préjudice appréciable aux intérêts financiers

du gouvernement du Canada ou de causer des avantages injustifiés à une personne. La CCN ajoutait que la Loi lui permet de refuser de divulguer des renseignements renfermant des projets préparés ou des renseignements portant sur des positions envisagées dans le cadre de négociations menées ou à mener par le gouvernement du Canada ou en son nom.

Le plaignant a eu du mal à croire que la totalité des documents demandés étaient utilisés dans le cadre de négociations ou que leur divulgation risquerait de porter un préjudice aux intérêts financiers du Canada.

Nous avons cherché à en savoir davantage de la CCN. Y avait-il encore des négociations? Quel était le préjudice probable? N'y avait-il pas moyen pour la CCN de prélever et de divulguer les passages des documents qui ne portaient pas sur des négociations courantes ou dont la divulgation ne risquait manifestement d'entraîner aucun préjudice?

Au cours de l'enquête, les responsables de la CCN nous ont fait savoir qu'ils venaient de se rendre compte que les documents avaient été rédigés aux fins de la présentation d'un mémoire au Cabinet et qu'ils étaient donc soustraits à la divulgation aux termes de l'article 69 de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Nous avons trouvé difficile à croire que chacun des documents visés par la demande de communication avait été rédigé expressément pour la présentation d'un mémoire au Cabinet et nous avons demandé que l'on nous fournisse une attestation écrite d'un ministre de la Couronne ou du Greffier du Conseil privé établissant que les renseignements contenus dans les documents demandés constituaient des documents confidentiels du Conseil privé de la Reine pour le Canada, tels qu'ils sont décrits à l'article 69 de la Loi. Nous avons précisé :

> (Traduction)
> « La demande d'attestation est motivée par le fait que je prévois avoir du mal à convaincre le plaignant que les documents demandés ont été rédigés uniquement en vue d'une présentation au Cabinet. Bien qu'un grand nombre de rapports internes et d'études d'experts-conseils soient inclus ou mentionnés dans des mémoires ou d'autres documents soumis au Cabinet, il ne s'ensuit pas forcément que la divulgation d'une étude ou d'un rapport en particulier sera perçue par la personne qui le recevra comme équivalant à la communication d'un document confidentiel du Conseil privé de la Reine.
>
> «. . . À mon avis, il est possible de divulguer les documents demandés en vertu de la Loi et une telle divulgation ne révélerait pas forcément si une partie de ces documents a également servi à la production de présentations au Cabinet. »

Quelque temps après, nous avons reçu du Greffier du Conseil privé une lettre dans laquelle il attestait que les documents qu'il avait examinés avaient été rédigés en vue de la présentation de propositions au Cabinet ou étaient des documents renfermant les décisions du Cabinet.

Dans notre compte rendu au plaignant, nous affirmions :

(Traduction)
« J'avais certains doutes quant à savoir si les documents en question avaient été rédigés expressément pour le Cabinet ou s'il avaient été rédigés pour une autre fin et avaient été utilisés accessoirement dans le cadre d'une présentation au Cabinet . . . La réponse du Greffier du Conseil privé . . . est venue certifier que les documents non divulgués sont soit des propositions ou des recommandations au Cabinet, soit des comptes rendus des délibérations du Cabinet. Nous avons également constaté, après avoir vérifié auprès de la CCN, que l'exception prévue à l'article 69 s'applique à tous les documents non divulgués visés par votre demande de communication. Par conséquent, nous ne poursuivrons pas l'enquête. »

Nous n'avons pas rejeté cette plainte, mais nous l'avons consignée comme justifiée et réglée par voie de médiation, parce que nous estimions que la plainte concernant les exceptions invoquées initialement était fondée et que nous aurions probablement recommandé la divulgation si nous n'avions reçu l'attestation que les documents constituaient des documents confidentiels du Cabinet.

Enquête facilitée

Dossier : 0990

Institution : *Affaires extérieures*
Plainte : *Refus — [19(1) et dispositions générales]*
Conclusion : *Non justifiée*
Règlement : *Rejetée*
Résultat : *Aucune mesure nécessaire*

Une demande de communication présentée au ministère des Affaires extérieures dans le cadre d'une recherche concernant des Canadiens détenus ou arrêtés en Roumanie en 1979 avait été refusée en vertu du paragraphe 19(1) de la Loi. Le demandeur a déposé une plainte, nous demandant de faire enquête afin de déterminer si les renseignements protégés étaient bel et bien des renseignements personnels.

Le plaignant se demandait également si la recherche de documents avait été exhaustive. Il mentionnait notamment un document partiellement divulgué qui semblait avoir été produit en réponse à une communication antérieure (« UYCS1137 6JUL »), qu'il estimait être une communication échangée entre Bucarest et Ottawa. Or, cette communication ne faisait pas partie des documents divulgués à cette occasion.

Notre enquête nous a donné la conviction que le Ministère avait divulgué tout ce qu'il pouvait des documents demandés. Dans un cas, notamment, le nom d'un individu avait déjà été divulgué, et révéler le reste du document aurait équivalu à divulguer des renseignements personnels sur cet individu, en contravention du paragraphe 19(1) de la Loi.

Nous avions également la conviction que le Ministère avait trouvé tous les documents pertinents, à une exception près. Personne n'avait pu repérer le document « UYCS1137 6JUL ». Nous connaissions l'objet de ce document, parce qu'il en était fait mention dans les passages incommunicables d'autres correspondances. Plutôt que d'insister pour que le Ministère entreprenne une vaste opération de recherche, nous avons dit au plaignant que nous serions peut-être en mesure de l'aider s'il acceptait de nous faire part, à titre confidentiel, du type de renseignements qu'il espérait obtenir. Munis de cette information et en nous fondant sur les allusions au document

manquant, nous avons pu donner au plaignant l'assurance que le document « UYCS1137 6JUL » n'était pas pertinent. Cette démarche a également renforcé notre point de vue selon lequel il n'est pas véritablement utile de chercher à obtenir la divulgation d'un mot de plus ici ou là dans des documents ayant déjà fait l'objet d'une exception partielle.

Le plaignant s'est déclaré satisfait et il a convenu qu'il n'était pas nécessaire de continuer à chercher le document manquant.

Document non rendu public dans les 90 jours

Dossier : 1010

Institution : *Affaires indiennes et du Nord*
Plainte : *Refus — [26]*
Conclusion : *Justifiée*
Règlement : *Bien fondée*
Résultat : *Mesures correctrices*

Un avocat de l'Alberta avait demandé au ministère des Affaires indiennes et du Nord (AINC) de lui communiquer la totalité des documents qui avaient servi à la rédaction d'un rapport que le Ministère était tenu de produire et de présenter au Parlement, au sujet d'un amendement à la *Loi sur les Indiens*.

Le AINC a refusé de divulguer ces documents, en raison du fait que le rapport devant être produit à partir des documents demandés allait être rendu public dans quelques mois. Le Ministère a invoqué l'article 26 de la *Loi sur l'accès à l'information*, qui permet au responsable d'une institution fédérale de refuser la communication d'un document s'il estime que le contenu du document sera publié dans les 90 jours suivant la demande ou dans tel délai supérieur entraîné par les contraintes de la traduction ou de l'impression.

Face à ce refus, le plaignant a déposé une plainte. De façon concrète, il est difficile de dire quel document servira à la rédaction d'un rapport tant que le travail de rédaction n'est pas commencé. Nous étions toutefois disposés à accepter le fait que, logiquement, l'exception visait la totalité des documents demandés par l'avocat.

Une fois le délai de 90 jours expiré, le rapport n'était même pas prêt pour la traduction ou l'impression. Les responsables du ministère ont fait remarquer qu'étant donné que l'exception leur accordait une période supplémentaire pour l'impression ou la traduction du document, le délai (quel qu'il fût) ne se trouvait pas expiré. Ils ont également soutenu qu'en raison du fait que l'exception était légitime au moment où elle a été invoquée, le dossier était clos, de sorte que l'avocat devrait présenter une nouvelle demande de communication s'il voulait obtenir les documents.

Nous nous sommes inscrits en faux et avons écrit au ministre :

(Traduction)
« À notre point de vue, lorsqu'une institution fédérale affirme qu'un document sera publié dans un certain délai, il est raisonnable qu'un demandeur se plaigne lorsque, une fois ce délai expiré, le document n'a toujours pas été publié. Le demandeur ne devrait pas être tenu de présenter une nouvelle demande de communication . . .

« Dans le cas présent, il semble, selon les résultats de notre enquête, que les responsables du ministère ont fait preuve de sincérité et de raison lorsqu'ils ont dit s'attendre à ce que le rapport demandé soit prêt dans un délai de 90 jours et à ce qu'il soit traduit et imprimé dans un délai raisonnable par la suite. Il aurait toutefois fallu, une fois que le délai de 90 jours a été écoulé et qu'il est apparu que le document n'était prêt ni pour la traduction ni pour l'impression, qu'il ne soit plus possible d'invoquer l'article 26. »

En dépit du fait que nous trouvions la plainte justifiée, nous ne pouvions soumettre l'affaire à la révision judiciaire de la Cour fédérale. Comme nous l'avons expliqué à l'avocat :

(Traduction)
« il est important pour nous de faire respecter les principes qui sous-tendent la Loi, mais lorsqu'une large part de l'information demandée a été divulguée et que le point en litige ne se résume plus qu'à la question de savoir si vous devriez être tenu de verser 5 $ de plus pour obtenir le traitement de la partie restante de votre demande de communication, il est difficile de justifier les coûts que représenterait pour le contribuable le recours en révision à la Cour fédérale. »

Nous avons invité le plaignant à formuler des observations additionnelles, et notamment à nous faire part des motifs qui justifieraient la révision judiciaire. N'ayant pas obtenu de réponse, nous avons clos le dossier.

Quelque mois plus tard nous avons reçu une lettre du ministre des Affaires indiennes et du Nord, qui disait :

(Traduction)
« Les fonctionnaires de mon ministère ont soigneusement examiné la question, et nous avons acquis la conviction que l'exception prévue à l'article 26 avait été dûment invoquée et que le Ministère a agi de bonne foi, compte tenu de l'information disponible au moment où la décision a été prise.

« Vous n'avez toutefois pas tort d'affirmer que ces cas devraient être réévalués, afin d'obtenir l'assurance que la divulgation anticipée de l'information pertinente ait lieu au moment prévu. Nous allons mettre en place un mécanisme en vertu duquel ces demandes feront l'objet d'un suivi et de mesures appropriées si elles n'ont pas été satisfaites dans le délai fixé à l'article 26. »

Nous n'en demandions pas plus. Nous avons fait part de cette nouvelle à l'avocat:

(Traduction)
« Les personnes qui bénéficieront de cette politique à l'avenir devront vous remercier de vous être donné la peine de nous soumettre la question. »

Volet secret d'un rapport sur les criminels de guerre

Dossier : 1028

Institution : *Bureau du Conseil privé*
Plainte : *Refus — article 69*
Conclusion : *Non justifiée*
Règlement : *Rejetée*
Résultat : *Aucune mesure nécessaire*

Un journaliste s'était plaint du fait que le Bureau du Conseil privé avait refusé de lui transmettre une version intégrale du rapport de la Commission d'enquête sur les criminels de guerre.

Notre enquête a révélé que la *Commission d'enquête sur les criminels de guerre* a été établie au moyen d'un décret du conseil de février 1985 qui enjoignait le Commissaire à faire part de ses conclusions et recommandations au Cabinet. Conformément à ce mandat, M. le juge Jules Deschênes a soumis son rapport en deux volets : la partie I était destinée à la publication, tandis que la partie II constituait le rapport confidentiel au Cabinet.

Étant donné que la partie non divulguée du document demandé constituait un document confidentiel du Conseil privé de la Reine, il était à juste titre soustrait à l'application de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Échec à la bureaucratie!

Dossier : 1078

Institution : *Administration de la Voie maritime du Saint-Laurent*
Plainte : *Refus — [19(1)]*
Conclusion : *Justifiée*
Règlement : *Réglée par voie de médiation*
Résultat : *Mesures correctrices*

Le protecteur du citoyen a notamment pour rôle d'intervenir comme médiateur lorsque les parties s'égarent dans des dédales juridiques et administratifs inextricables. Nous sommes libres de nous acquitter de notre tâche comme bon nous semble, moyennant quelques restrictions. Toutefois, lorsque nous avons l'intention de recommander la divulgation d'un document pouvant renfermer des secrets commerciaux ou des informations commerciales confidentielles concernant des tiers, nous sommes tenus de donner à ces derniers une possibilité raisonnable de nous formuler des observations au sujet de cette divulgation.

Dans une affaire concernant une demande de communication présentée à l'Administration de la Voie maritime du Saint-Laurent, le délai nécessaire pour satisfaire à cette exigence administrative risquait de compromettre l'utilité de l'information pour le demandeur.

Un avocat qui jouait le rôle d'arbitre dans un différend lié au transport maritime avait un besoin urgent de rapports que possédait l'Administration de la Voie maritime du Saint-Laurent au sujet d'un accident maritime survenu en 1980. En réponse à la demande de communication, l'Administration a divulgué la totalité de ses documents, à l'exception d'un rapport d'évaluation des dommages produit par un hydrographe, qu'elle a soustrait à la communication en invoquant le fait qu'il renfermait des renseignements personnels. Nous n'étions pas d'accord, mais nous hésitions à recommander la divulgation parce que le document renfermait des renseignements à caractère technique qui, en cas de divulgation, auraient risqué de nuire aux intérêts de l'hydrographe.

Entre temps, le demandeur s'inquiétait, l'audition en arbitrage devant avoir lieu quelques semaines plus tard.

Nous avons fait savoir au demandeur qu'il nous faudrait d'abord consulter un tiers (l'hydrographe) au sujet de la divulgation éventuelle et que, même si nous parvenions ensuite à convaincre l'Administration de la Voie maritime de divulguer le rapport, elle serait tenue d'aviser le tiers que la Loi lui accorde un délai de 20 jours pour demander à la Cour fédérale d'interdire la divulgation du document. Or, il était impossible de savoir combien de temps une telle procédure pouvait prendre.

Étant donné que le tiers, simplement en s'opposant à la divulgation, pouvait retarder les procédures assez longtemps pour que le rapport ne soit plus d'aucune utilité pour le demandeur, nous avons proposé une solution du « tout ou rien », que le demandeur et l'Administration de la Voie maritime ont acceptée : cette dernière a immédiatement communiqué avec le tiers et lui a exposé l'ensemble de la situation, notamment le fait que si le tiers s'opposait à la divulgation, la demande de communication s'en trouverait annulée. Une semaine plus tard, le tiers, après avoir communiqué avec ses avocats en Angleterre, consentait à la divulgation du rapport d'évaluation des dommages et le demandeur le recevait à temps pour l'audition en arbitrage.

Des assurances ayant été données par le sous-ministre, la plainte est retirée

Dossier : 1143

Institution : *Travail Canada*
Plainte : *Refus — [21(1)a)]*
Conclusion : *Non justifiée*
Règlement : *Abandonnée par le plaignant*
Résultat : *Aucune mesure nécessaire*

Un professeur d'université avait demandé au ministère du Travail de lui communiquer des documents, y compris des recommandations et des notes d'information, sur la décision que le Ministre avait prise, au mois de juin 1987, d'abord de ne pas nommer de médiateur, puis d'en nommer un, dans le différend qui opposait la Société canadienne des postes à l'Union des facteurs.

Le Ministère a refusé de confirmer l'existence de tels documents et fait savoir au demandeur que s'ils existaient, ils feraient l'objet d'une exception conformément à l'alinéa 21(1)a) de la Loi, étant donné qu'il s'agissait d'avis ou de recommandations élaborés pour une institution fédérale.

Avant que nous ayons eu l'occasion d'enquêter pour déterminer si l'exception était injustifiée et si le Ministère aurait dû au moins effectuer des prélèvements et divulguer la plus large part possible des documents, le plaignant a retiré sa plainte. Il a affirmé avoir reçu l'assurance du sous-ministre du Travail qu'en raison de la rapidité des négociations, le Ministère n'avait rédigé aucun document sur la question.

L'intérêt public n'est pas en cause

Dossier : 1164

Institution : *Bureau canadien de la sécurité aérienne*
Plainte : *Refus — [24]*
Conclusion : *Non justifiée*
Règlement : *Rejetée*
Résultat : *Aucune mesure requise*

Par suite de la publication d'un communiqué de presse concernant une collision évitée de justesse entre deux avions civils qui se trouvaient dans l'espace régi par les contrôleurs canadiens de la circulation aérienne, un journaliste de la presse parlée avait écrit au Bureau canadien de la sécurité aérienne (BCSA) afin d'obtenir de plus amples renseignements. Dans sa lettre, il affirmait :

(Traduction)
« J'aimerais demander officiellement la communication des enregistrements des conversations échangées le 8 juillet entre l'équipage des Lignes aériennes XYZ et ceux des autres appareils qui se trouvaient à proximité lorsque l'appareil d'XYZ a apparemment dévié de la trajectoire prévue à son plan de vol.

« Je crois que la divulgation de ces enregistrements est dans l'intérêt de la sécurité des voyageurs du Canada et des autres pays et que pour cette raison, ils devraient être rendus publics. »

Le BCSA a répondu :

(Traduction)
« Nous regrettons de vous informer que nous sommes dans l'impossibilité de vous fournir une copie de cet enregistrement, étant donné qu'il s'agit de renseignements protégés, conformément au paragraphe 26(2) de la *Loi sur le Bureau de la sécurité aérienne*, qui dit :

'26.(2) Les enregistrements-pilotage sont protégés et . . . nul ne peut . . . sciemment, les communiquer ou les laisser communiquer.'

« Il est à noter que les enregistrements-pilotage sont également protégés par un exception obligatoire énoncée à l'article 24 de la *Loi sur l'accès à l'information*. »

Dans une lettre de plainte, le journaliste a écrit :

(Traduction)
« Nous soutenons que la divulgation du ruban est effectivement dans l'intérêt des voyageurs, compte tenu du fait, notamment, que l'équipage d'XYZ aurait demandé à celui de l'autre appareil de garder le secret au sujet de l'incident. Cela nous apparaît comme une demande tout à fait irrégulière, qui constitue un danger pour les passagers des lignes aériennes, qui ont le droit de savoir s'ils s'exposent à des risques lorsqu'ils prennent un avion commercial.

« Il vous intéressera peut-être de savoir que nous avons demandé à l'Aviation américaine de communiquer les enregistrements, mais que ses responsables ont refusé en invoquant le fait que les autorités canadiennes leur avaient demandé de ne pas rendre publics les enregistrements qu'ils avaient en leur possession. »

La question de l'intérêt public par rapport à la divulgation de l'enregistrement n'était pas pertinente en l'occurrence, étant donné que l'article 24 de la Loi *interdit* la divulgation de documents dont la communication est restreinte en vertu des dispositions d'autres lois énumérées dans une des annexes de la Loi. Il n'est pas possible de divulguer ces renseignements dans l'intérêt public — ni pour quelqu'autre motif. Nous n'avions d'autre choix que de rejeter la plainte.

La Loi n'est pas toujours la solution

Dossier : 1168

Institution : *Revenu Canada (Douanes et Accise)*
Plainte : *Refus — dispositions générales*
Conclusion : *Non justifiée*
Règlement : *Rejetée*
Résultat : *Aucune mesure nécessaire*

Un employé de Revenu Canada avait demandé à son propre ministère de lui fournir, *en vertu de la Loi sur l'accès à l'information*, un exemplaire intégral de la version 1986–1987 du Guide de l'agent du renseignement. Il a déposé une plainte après que le Ministère lui eût répondu qu'une telle version n'existait pas. La plus récente édition remontait à 1978, mais le Ministère lui avait indiqué qu'elle serait soustraite à la communication en vertu du sous-alinéa 16(1)a)(i), étant donné que le document contient des renseignements préparés par une institution fédérale au cours d'enquêtes conformes à la loi visant à détecter, prévenir ou réprimer le crime.

Nous avons rejeté la plainte parce que Revenu Canada ne possédait tout simplement pas le document demandé. Nous avons fait savoir au plaignant qu'à notre avis le Ministère avait eu tort d'invoquer l'exception en question pour soustraire le manuel de 1978, ou tout manuel pouvant être produit ultérieurement, à la communication, mais qu'il pourrait vraisemblablement invoquer une autre exception.

Après avoir appris que le plaignant voulait obtenir le manuel afin de se préparer à une carrière d'agent du renseignement, nous lui avons proposé de chercher à savoir s'il pourrait être autorisé à consulter le document en sa qualité d'employé du ministère ayant certains projets de carrière. Le Ministère a fait savoir qu'une fois que la version révisée du manuel aurait été imprimée, l'employé y aurait un accès contrôlé.

Rien ne laisse croire à l'existence d'un document

Dossier : 1207

Institution : *Affaires des anciens combattants*
Plainte : *Refus — dispositions générales*
Conclusion : *Non justifiée*
Règlement : *Rejetée*
Résultat : *Aucune mesure nécessaire*

Une femme qui cherchait à obtenir une pension d'invalidité militaire pour les années de service de son mari décédé nous a fait part du mal qu'elle avait à obtenir des documents du ministère des Affaires des anciens combattants (MAAC). Elle avait la certitude que le Ministère devait avoir des documents relatifs à des radiographies prises dans un centre médical du sud de l'Ontario, il y a une trentaine d'années. Elle croyait que ces documents l'aideraient à démontrer que la maladie qui avait entraîné le décès de son mari avait été diagnostiquée alors qu'il faisait partie des Forces armées.

Le MAAC a fourni à la plaignante un grand nombre de documents médicaux concernant son mari, mais elle les a trouvés incomplets.

Nous avons effectué une recherche poussée afin de retrouver les documents manquants. Nous avons notamment communiqué avec le centre médical du sud de l'Ontario, avec le bureau de district des Services juridiques des pensions (qui avaient eu à intervenir dans le dossier d'appel) les bureaux régionaux de Toronto et d'Ottawa du MAAC, l'administration centrale du MAAC à Charlottetown ainsi que le Centre des dossiers personnels des Archives nationales à Ottawa. Notre enquêteur a fini par trouver, aux Archives nationales, un certain nombre de radiographies dont même les responsables du MAAC ignoraient l'existence. Nous n'y avons malheureusement pas trouvé les documents que nous cherchions.

Notre enquêteur a examiné, page par page, tous les dossiers du MAAC relatifs au défunt, cherchant à y trouver des renvois utiles à d'autres dossiers. Sa recherche a été vaine. Cet examen nous a convaincus que le MAAC ne possédait pas les documents manquants. Nous en avons avisé la plaignante et l'avons invitée à formuler d'autres observations. À sa suggestion, nous sommes retournés à la clinique médicale afin de savoir si les radiographies avaient pu être entreposées ailleurs ou s'il y avait des raisons de croire que les rapports pertinents avaient bel et bien été transmis au MAAC. La plaignante estimait que même un document indiquant qu'un rapport avait été rédigé montrerait que son mari avait obtenu une assistance médicale à l'époque et dans les circonstances précisées.

Le médecin en chef de la clinique nous a déclaré qu'il avait lui-même, en compagnie d'un technicien en radiologie, examiné de vieux dossiers pendant plusieurs heures, mais en vain. Nous avons alors fait savoir à la plaignante qu'en dépit de notre enquête poussée, nous n'avions pu trouver aucune trace des documents et aucun indice permettant de croire à leur existence.

Documents accessibles au public, mais coûteux

Dossier : 1288

Institution : *Consommation et Corporations*
Plainte : *Refus [20(1)c)]*
Conclusion : *Justifiée*
Règlement : *Réglée par voie de médiation*
Résultat : *Mesures correctrices*

Bien que les formulaires de demande de communication de documents renferment une case réservée à l'inscription du numéro et de la classe de document demandé, rares sont les demandeurs qui fournissent ces renseignements. En fait, beaucoup de demandeurs n'utilisent même pas le formulaire, se contentant de faire parvenir une lettre indiquant le document recherché au coordonnateur de l'accès à l'information de l'institution fédérale concernée. La Loi exige uniquement que la demande soit formulée par écrit et qu'elle renferme suffisamment de renseignements pour permettre à un employé expérimenté de trouver le document moyennant un effort raisonnable.

Toutefois, une résidente d'Ottawa a pour sa part présenté au ministère de la Consommation et des Corporations une demande portant sur un document très précis, soit le document suivant :

> « CCA/BCA-036 [Services aux consommateurs — Secteur privé] Environics 87.3 — renferme un rapport produit par une maison de sondages au sujet des cartes de crédit. »

Le Ministère n'a pas eu de mal à trouver le rapport, mais a refusé de le divulguer, pour la raison suivante :

> (Traduction)
> « Le Ministère obtient ces documents moyennant versement de droits d'abonnement et les renseignements reçus sont protégés par une clause qui en garantit le secret. Pour cette raison, le document se trouve également protégé par l'alinéa 20(1)c) de la *Loi sur l'accès à l'information*. Par conséquent, je ne puis produire aucun des renseignements indiqués dans votre demande. »

L'auteure de la demande a alors déposé une plainte dans laquelle elle contestait l'affirmation du ministère selon laquelle la divulgation du document risquait de causer des pertes financières à un tiers.

Pour nous, la plainte posait un problème. L'entreprise qui a vendu le rapport à l'institution fédérale concernée est une maison qui effectue des sondages, recueille des données et produit des statistiques. Ses clients conviennent de respecter la nature confidentielle des rapports ainsi produits. On comprend facilement que cette pratique a pour objet de ne pas compromettre la vente éventuelle des rapports en question à d'autres clients. D'autre part, une fois que l'institution fédérale a obtenu le rapport en question, devrait-elle pouvoir invoquer une clause d'un contrat pour empêcher l'exercice de droits prévus par la *Loi sur l'accès à l'information*?

Avant de pouvoir recommander la divulgation d'un document, il nous faut prévenir les tiers qui risqueraient d'en subir un préjudice, conformément à l'article 20 de la Loi. Nous en étions à envisager cette possibilité lorsque le ministère de la Consommation et des Corporations a modifié sa position. Il a informé la plaignante qu'au cours de notre enquête sur le caractère confidentiel des documents, il avait constaté que les renseignements en cause pouvaient être obtenus par toute personne disposée à les acheter de l'entreprise concernée. Cette constatation a fait entrer en ligne de compte le paragraphe 68a), qui affirme que la *Loi sur l'accès à l'information* ne s'applique pas aux documents mis en vente dans le public.

L'auteure de la demande nous a fait savoir qu'elle n'avait aucune raison de croire que l'entreprise ne l'accepterait pas comme abonnée et il nous a donc fallu nous rendre à l'argument du ministère selon lequel la Loi ne s'appliquait pas aux documents demandés, en raison du fait qu'ils sont mis en vente dans le public.

Nous avons toutefois jugé que la plainte était justifiée, parce qu'à l'instar de la plaignante, nous n'étions pas convaincus de l'opportunité d'avoir d'abord invoqué une exception aux termes de l'article 20.

Bien que notre intervention ait permis de corriger la situation, la plaignante n'y a peut-être pas trouvé une grande satisfaction. De tels rapports sont coûteux, alors qu'en obtenir un exemplaire en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* n'aurait coûté que quelques dollars.

RETARD

Une plaignante décide de faire cavalier seul.

Dossier : 0988

Institution : *Affaires indiennes et du Nord*
Plainte : *Retard (présomption de refus)*
Conclusion : *Justifiée*
Règlement : *Bien fondée*
Résultat : *Mesures correctrices*

Une avocate avait déposé une plainte parce que le ministère des Affaires indiennes et du Nord n'avait pas respecté le délai initial de 30 jours accordé pour le traitement d'une demande de communication et qu'il avait injustement sollicité une prorogation de délai pour une demande de communication de documents relatifs au Programme d'évaluation des répercussions de l'exploitation des ressources.

Le Ministère a reçu la demande le 6 janvier 1987 et a communiqué avec le demandeur le 10 février 1987 (soit après l'expiration du délai de réponse de 30 jours), date à laquelle il n'avait toujours pas divulgué les documents. Nous avons recommandé au ministre que les documents soient divulgués au plaignant (sous réserve des exceptions prévues par la Loi, le cas échéant) et lui avons demandé de nous aviser de toute mesure prise ou proposée afin d'assurer la mise en œuvre de la recommandation.

Le ministre a répondu :

(Traduction)
« Mes fonctionnaires ont récupéré les documents se rapportant à cette demande. Or, en les examinant, ils se sont aperçu que certains des documents demandés ont trait à une affaire qui est actuellement devant les tribunaux. Ces documents risquent d'être protégés par le secret professionnel qui lie un avocat à son client.

Afin de protéger les droits des tiers qui ont fourni ces renseignements au ministère, nous avons engagé avec eux des consultations au sujet des documents en cause.

Ce n'est qu'une fois expiré le délai prévu par la loi pour donner un avis officiel de prorogation que l'on s'est aperçu de la nature des documents en question. Mes fonctionnaires attendent de l'auteur de ces renseignements une lettre qui devrait permettre de déterminer si l'on demandera leur protection en vertu du secret professionnel qui lie un avocat à son client. Entre temps, on a préparé la divulgation des autres documents visés par cette demande de communication et j'espère que ces renseignements seront mis à la disposition [du plaignant] sous peu. »

Cette réponse n'a en rien modifié notre conclusion, à savoir que la plainte était justifiée, mais, en raison des assurances que le ministère nous avait données concernant la divulgation des renseignements, nous avons informé le plaignant des résultats de notre démarche, en précisant que nous ne saurions engager des poursuites judiciaires alors que la divulgation des renseignements semblait imminente. La plaignante, qui est avocate, a alors demandé un examen judiciaire en son propre nom, mais le ministère a divulgué les documents la veille du jour où la requête devait être entendue.

Demande clarifiée, puis oubliée

Dossier : 1008

Institution : *Affaires extérieures*
Plainte : *Retard (présomption de refus)*
Conclusion : *Justifiée*
Règlement : *Bien fondée*
Résultat : *Aucune mesure nécessaire*

Une chercheuse avait demandé :

> (Traduction)
> « un rapport mentionné dans le procès-verbal de la réunion du 13 mai 1963 du Cabinet. Ce rapport, rédigé par le Premier ministre Lester B. Pearson, décrivait les discussions qu'il avait eues avec le Président John F. Kennedy à Hyannis Port. »

Deux semaines après la présentation de la demande, les responsables du ministère disaient avoir été incapables de trouver des documents pertinents. Mais quinze jours plus tard, ils affirmaient avoir trouvé :

> (Traduction)
> « Un rapport daté du 15 mai 1963 et rédigé non pas par le Premier ministre Pearson, mais par notre ambassade à Washington. »

Les responsables du ministère laissaient entendre que si la chercheuse clarifiait sa demande afin qu'elle inclue le rapport de l'ambassade, ils seraient heureux d'y donner suite. C'est ce que fit la chercheuse.

Dans une lettre qu'elle adressait au Commissaire à l'information sept mois plus tard, la chercheuse, tout en se disant heureuse de la collaboration du ministère, affirmait n'avoir reçu de lui aucune nouvelle depuis qu'elle avait clarifié sa demande.

Notre enquête devait permettre d'établir que ce n'est qu'après avoir reçu la plainte ainsi que la visite de notre enquêteur que le ministère se décida à fournir les documents demandés à la plaignante.

Le long retard provoqué par le ministère fut enregistré comme un refus de divulguer un document, au sens du paragraphe 10(3) de la Loi.

Un ministère ne peut gagner du temps en demandant l'approbation des frais

Dossier : 1074

Institution : *Agriculture Canada*
Plainte : *Retard (présomption de refus)*
Conclusion : *Justifiée*
Règlement : *Bien fondée*
Résultat : *Aucune mesure nécessaire*

Le 8 avril 1987, Agriculture Canada recevait une demande de communication, mais, 30 jours plus tard, le ministère n'avait pas communiqué le document demandé, précisé les motifs de son refus, ni donné d'avis de prorogation de délai.

À la place, le ministère fit parvenir au plaignant une estimation des frais qu'entraînerait sa demande, en lui indiquant que s'il n'acceptait pas l'estimation dans un délai de 20 jours, sa demande de communication serait considérée comme ayant été abandonnée.

Apparemment, le ministère présumait qu'un tel avis donnait lieu à une interruption du délai de réponse à la demande de communication. Le Commissaire jugea que la plainte était fondée et déclara au ministre :

(Traduction)
« Bien que le fait de tenir un demandeur informé de l'état d'avancement de sa demande de communication aille dans le sens de la qualité des relations avec le public, je ne crois pas que l'on puisse, en toute légitimité, invoquer une demande d'approbation de coûts pour justifier une prolongation du délai de réponse, comme cela semble avoir été le cas en l'occurrence. »

Le ministère a été considéré comme ayant refusé de communiquer un document, au sens du paragraphe 10(3) de la Loi.

Votre réponse était dans la poste

Dossier : 1269

Institution : *Gendarmerie royale du Canada*
Plainte : *Retard — (Présomption de refus)*
Conclusion : *Non justifiée*
Règlement : *Rejetée*
Résultat : *Aucune mesure nécessaire*

Lorsqu'un résident de Toronto nous a fait savoir que la GRC avait dépassé de plus de trois mois le délai de réponse à une demande de communication, nous croyions que le dossier serait vite réglé. Toutefois, notre examen des documents postaux a révélé que la GRC, qui avait expédié sa réponse par courrier recommandé, n'avait accusé qu'un retard de deux jours. La première tentative de livraison de la réponse par la Société canadienne des postes avait été vaine, et malgré l'envoi de deux avis de livraison à la même adresse, la lettre n'avait pas été réclamée. Après avoir téléphoné au plaignant, la GRC a alors accepté d'envoyer une autre lettre recommandée, qui a été retournée un mois plus tard, faute d'avoir pu être distribuée.

Nous avons rejeté la plainte, parce que la GRC semblait avoir agi de façon raisonnable et que c'est l'incapacité du demandeur à prendre livraison de son courrier — ce pourquoi il n'a fourni aucune explication — qui a été à l'origine du long retard.

PROROGATION DE DÉLAI

Frais de déplacement d'un ancien Premier ministre

Dossier : 0942

Institution : *Affaires extérieures*
Plainte : *Prorogation de délai*
Conclusion : *Non justifiée*
Règlement : *Rejetée*
Résultat : *Aucune mesure nécessaire*

Une personne avait demandé des documents concernant les coûts relatifs à la tournée du sud-est asiatique que l'ancien Premier ministre Pierre Trudeau avait effectuée en janvier 1983, à sa mission de paix en Europe, au mois de novembre 1983 et à sa mission de paix à New York, au mois de janvier 1984.

Le ministère avait demandé une prorogation de 90 jours du délai réglementaire de 30 jours, ce qui donna lieu à la plainte suivante :

(Traduction)
« La divulgation des documents demandés a été retardée, en raison de consultations avec des personnes qui n'avaient pas à être consultées aux termes de la législation sur l'accès à l'information. » [La plainte désignait nommément un responsable du Cabinet du Premier ministre.]

L'enquête a révélé que les Affaires extérieures, de concert avec les Archives publiques, avaient dû consulter un grand nombre de documents afin de trouver ceux qui se rapportaient aux trois voyages en question. C'est la Section des services financiers et de gestion du ministère des Affaires extérieures qui fut chargée d'assembler les documents, et notamment de retrouver les renseignements manquants. Cette opération nécessita des consultations avec du personnel des Affaires extérieures, d'autres ministères et de missions à l'étranger. En fait, très peu de temps avait été consacré aux consultations avec le Cabinet du Premier ministre.

Nous avons informé le plaignant que compte tenu de la nature de la demande, de nombre de documents en cause, et de la durée relativement brève des consultations avec le Cabinet du Premier ministre, nous trouvions que la nature des consultations ainsi que leur durée n'avaient rien de déraisonnable.

Retard à produire des renseignements sur les conditions climatiques dans le « corridor olympique »

Dossier : 1072

Institution : *Environnement Canada*
Plainte : *Prorogation de délai*
Conclusion : *Non justifiée*
Règlement : *Rejetée*
Résultat : *Aucune mesure nécessaire*

Au début de 1987, un individu avait demandé des documents au sujet d'une étude menée par Environnement Canada au sujet des conditions climatiques d'hiver dans le « corridor olympique ». Il avait été mécontent d'apprendre que le Ministère aurait besoin de 60 jours de plus que prévu pour répondre à sa demande, en raison de la nécessité de consulter un autre ministère et d'aviser un tiers de la divulgation projetée des documents demandés. Le plaignant a alors déclaré :

(Traduction)
« Selon les dispositions de la Loi (article 20), un tiers ne doit être consulté que si les renseignements qu'il a fournis au gouvernement constituent des secrets industriels ou des renseignements financiers, commerciaux, scientifiques ou techniques qui sont de nature confidentielle et qui sont traités comme tels par ce tiers. Or, j'estime que les renseignements contenus dans l'étude et dans les dossiers s'y rapportant ne font partie d'aucune de ces catégories.

« En fait, comme l'étude a été réalisée en vertu d'un contrat passé avec le gouvernement fédéral, elle n'appartient même pas au tiers en question . . . »

Nous avons fait savoir au plaignant qu'en dépit du fait que les renseignements en cause appartenaient au gouvernement fédéral, l'article 28 de la Loi obligeait malgré tous les fonctionnaires à aviser tous les tiers pour lesquels la communication des documents risquerait d'entraîner un préjudice. Le Commissaire a dit au plaignant :

(Traduction)
« Je suis convaincu qu'en l'occurrence, les fonctionnaires ont eu raison de communiquer avec le tiers. Il vous intéresserait peut-être aussi de savoir que le tiers a immédiatement consenti à la divulgation, et que là n'est pas la cause du retard constaté dans cette affaire.

« Notre enquête a confirmé que le Service de l'environnement atmosphérique, région de l'Ouest, n'a pas mis de temps à entreprendre ses consultations. Il a consulté le ministère des Approvisionnements et Services (qui s'occupe des contrats conclus par le gouvernement fédéral), ainsi que divers fonctionnaires du ministère de l'Environnement, jusqu'au sous-ministre, qui, d'ailleurs, a donné son approbation à la divulgation le jour même où il été consulté à ce sujet.

« Votre demande de communication était la première que la région de l'Ouest du Service de l'environnement atmosphérique recevait depuis l'entrée en vigueur de la *Loi sur l'accès à l'information*, en 1983, et c'est pour cette raison que ses représentants sont passés par un si grand nombre de filières. . . . Compte tenu des circonstances, je ne crois pas que le délai qu'ils vous ont indiqué était déraisonnable. Au bout du compte, ils ont réussi à vous communiquer les documents deux semaines avant l'expiration du nouveau délai. »

Nous avons indiqué au plaignant que nous avions l'intention de rejeter sa plainte et l'avons invité à nous formuler des observations. Nous n'en avons reçu aucune.

FRAIS

Répartition des frais de recherche

Dossier : 0243

Institution : *Pêches et Océans*
Plainte : *Frais*
Conclusion : *Justifiée*
Règlement : *Réglée par voie de médiation*
Résultat : *Mesures correctives*

La *Loi sur l'accès à l'information*, ainsi que son Règlement, précisent le montant des frais de recherche et de préparation de documents en vue de leur divulgation, mais ils n'indiquent pas la façon de procéder lorsque plusieurs personnes demandent le même document. Est-ce au premier demandeur d'acquitter la totalité des frais, tandis que les autres bénéficient de la gratuité absolue? Ou est-ce qu'il y a lieu de répartir les coûts entre les utilisateurs?

Bien qu'il n'y ait pas de solution facile à ce dilemme, le ministère des Pêches et Océans a satisfait un demandeur qui était mécontent du montant élevé de sa facture.

Pour avoir répondu à une demande de communication de tous les documents faisant référence à l'International Fund for Animal Welfare (IFAW), Pêches et Océans a demandé et perçu des frais de 2 505 $. Le demandeur a par la suite déposé une plainte, parce que le Ministère avait mis 231 heures pour produire seulement 211 pages de documents.

Notre enquête a révélé que les employés du ministère avaient mis 231 heures à fouiller dans des dizaines de milliers de pages de documents afin de trouver des textes faisant mention de l'IFAW. Nous avons également appris que cette recherche avait servi à d'autres fins : deux personnes avaient demandé au Ministère, en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, des documents qui faisaient mention de leur participation à l'IFAW.

Notre enquêteur a réussi à persuader le Ministère qu'en raison du fait que la recherche répondait à un triple objectif, le plaignant n'aurait dû payer que le tiers des frais. Celui-ci a été ravi de recevoir du ministère des Pêches et Océans un chèque de 1 732,25 $ représentant les deux tiers des frais de recherche ainsi qu'un rajustement pour des frais de photocopie payés en trop.

Un coût estimatif de 16 340 $ est jugé raisonnable

Dossier : 0460

Institution : *Défense nationale*
Plainte : *Frais*
Conclusion : *Non justifiée*
Règlement : *Rejetée*
Résultat : *Aucune mesure nécessaire*

Un journaliste qui souhaitait obtenir des études, des rapports et de la correspondance (notamment des analyses effectuées par des représentants du ministère afin de comparer les points forts et les lacunes de chaque proposition soumise au ministère de la Défense nationale en vue de l'adjudication du contrat pour un système de défense aérienne à basse altitude) avait été consterné d'apprendre que le Ministère évaluait le coût de la réponse à sa demande à 16 340 $. Les responsables de la Défense nationale lui avaient dit qu'après cinq heures de recherche, ils avaient trouvé plus de 39 000 pages de documents qu'il leur faudrait dépouiller pour trouver la matière correspondant à sa demande de communication. Dans l'espoir de réduire les coûts, le journaliste a alors limité sa demande aux quatre soumissionnaires infructueux. Le coordonnateur ministériel de l'accès à l'information lui a répondu :

> (Traduction)
> « Malheureusement, pour fournir les renseignements que vous demandez, il faudra dépouiller les mêmes documents (39 235 pages) [...] et je tiens en outre à réaffirmer qu'une large part des renseignements contenus dans ces documents seraient soustraits à la divulgation [...]. Toutefois, afin de vous venir en aide, le gestionnaire responsable du contrat relatif au système de défense aérienne à basse altitude est tout disposé à vous accorder une entrevue afin d'approfondir le dossier et de répondre aux questions auxquelles il est en mesure d'apporter une réponse conformément à la Loi. »

Dans la lettre de plainte qu'il nous a adressée, le journaliste écrivait :

> (Traduction)
> « Je ne comprends pas pourquoi le Ministère juge encore nécessaire d'examiner les 39 235 pages de documents [...].
>
> « [...] je m'interroge également sur l'affirmation du ministère selon laquelle une large part des renseignements contenus dans ces documents seraient soustraits à la divulgation [...]. Si le

Ministère n'a pas encore examiné les documents, je ne comprends pas comment il peut imposer une restriction aussi générale. »

Après avoir enquêté sur le volume et la nature des documents, à l'origine de l'estimation de coûts, ainsi que sur les exceptions invoquées, nous avons fait rapport au plaignant :

(Traduction)
« Notre enquête a confirmé que la réduction de la portée de votre demande de communication n'aurait malheureusement pas pour effet de réduire de façon significative le nombre de documents que le Ministère devrait consulter afin de divulguer les passages que vous avez sollicités dans votre demande réduite. Un peu moins de 1 000 pages de documents échapperaient totalement à l'examen, mais il faudrait encore dépouiller plus de 38 000 pages portant, sous diverses rubriques, sur les sept entreprises soumissionnaires, afin d'isoler les renseignements se rapportant aux quatre entreprises sur lesquelles vous vouliez obtenir des renseignements. Il semble que le Ministère ait organisé ses documents de la façon qui convenait le mieux à ses besoins, mais malheureusement, cette présentation n'a pas été conçue en fonction du traitement d'une demande de communication telle que la vôtre.

« Nous trouvons, compte tenu de notre examen des documents en cause, que l'estimation du ministère, soit environ 2,5 minutes par page pour préparer la divulgation des documents, est raisonnable. Cette estimation ne tient pas compte du temps qu'il faudra peut-être consacrer à l'examen des documents en vue de déterminer s'il y a des passages à soustraire à la divulgation en vertu de la Loi. (La *Loi sur l'accès à l'information* ne permet pas au gouvernement de percevoir des frais pour cette opération.) Par conséquent, le montant estimatif de 16 340 $ est raisonnable. (En fait, le montant devrait être de quelques centaines de dollars moins élevé, étant donné que la réduction de la portée de votre demande de communication se traduirait par une légère diminution du nombre de documents à examiner. Mais, comme il s'agit simplement d'une estimation, je n'ai pas trouvé que cette réduction était étroitement liée au fondement de votre plainte.) . . .

« En ce qui concerne les passages soustraits à la divulgation en vertu de la Loi, vous avez raison d'affirmer qu'une institution fédérale doit préciser les passages des documents demandés qui font l'objet d'une exception en vertu des diverses dispositions de la *Loi sur l'accès à l'information*. J'estime toutefois que votre plainte est prématurée, étant donné que le Ministère n'a pas encore refusé de divulguer quelque partie que ce soit des documents pour des motifs particuliers. Le coordonnateur de l'accès à l'information . . . a fait preuve d'équité quand il a écrit, dans sa lettre du 13 juin 1985 :

'une évaluation préliminaire révèle qu'une large part des renseignements contenus dans les documents (39 235 pages), peuvent être soustraits à la divulgation aux termes du paragraphe 15(1), de l'article 18 et du paragraphe 20(1) de la Loi.'

et plus spécialement quand il a affirmé, dans sa lettre du 24 juillet 1985 :

« . . . il faudra dépouiller les mêmes documents (39 235 pages) que j'ai mentionné dans ma lettre du 13 juin 1985 et je tiens en outre à réaffirmer qu'une large part des renseignements contenus dans ces documents seraient soustraits à la divulgation . . . » »

Comme nous trouvions que le Ministère avait agi d'une manière raisonnable, la plainte concernant les frais, ainsi que la plainte connexe concernant le motif probable d'exception, ont été rejetées. Nous avons par la suite appris que le journaliste avait accepté l'offre d'entrevue avec le gestionnaire du programme.

Malheureusement, c'est le prix à payer

Dossier : 1249

Institution : *Finances*
Plainte : *Frais*
Conclusion : *Non justifiée*
Règlement : *Rejetée*
Résultat : *Aucune mesure nécessaire*

Un documentaliste juridique avait trouvé étrange, alors que de nos jours les documents financiers et fiscaux sont informatisés, que le ministère des Finances lui demande 1 940 $ pour chercher des documents traitant du sens de l'expression « base fixe » dans les traités internationaux relatifs à la responsabilité fiscale des entrepreneurs indépendants.

Cela nous semblait étrange à nous aussi, et c'est pourquoi nous avons décidé d'ouvrir une enquête afin de déterminer si, comme le prétendait le plaignant, l'imposition de tels frais l'empêchait, dans les faits, d'avoir accès aux documents demandés. De concert avec des représentants du ministère des Finances, nous avons examiné les critères sur lesquels l'estimation se fondait afin de déterminer s'il existait une façon moins coûteuse de répondre à la demande.

Nous avons appris que les documents n'avaient pas été catalogués de façon à pouvoir être consultés par mot ou expression-clé. Il allait donc falloir examiner ligne par ligne des centaines de dossiers renfermant des milliers de pages. Les représentants du ministère nous ont indiqué que la recherche serait peut-être plus facile si quelqu'un se rappelant de certaines discussions concernant la notion de « base fixe » pouvait contribuer à réduire la portée de l'opération. Malheureusement, la division concernée avait connu un fort taux de roulement de ses effectifs et le Ministère n'a pu trouver personne qui se rappelait les questions qui avaient été examinées lors de la négociation de divers traités.

L'estimation du ministère était fondée sur l'hypothèse qu'il faudrait consacrer une trentaine de minutes à chacun des 386 dossiers, plus quelques heures pour la préparation des documents. Notre enquêteur a trouvé l'estimation raisonnable et nous avons fait savoir au plaignant qu'une longue et coûteuse recherche était inévitable.

Nous avons demandé au plaignant s'il avait d'autres observations à formuler ou des renseignements utiles à apporter, mais il n'en avait pas. Nous avons donc conclu notre enquête.

Il ignorait l'existence d'une politique concernant le renoncement aux frais

Dossier : 1306

Institution : *Service canadien du renseignement de sécurité*
Plainte : *Frais*
Conclusion : *Justifiée*
Règlement : *Réglée par voie de médiation*
Résultat : *Mesures correctrices*

Un conseiller scolaire avait demandé au Service canadien du renseignement de sécurité de lui communiquer des documents concernant l'enquête menée au sujet d'un groupement pacifiste, ainsi que les noms et adresses de toutes les personnes de sa municipalité qui avaient demandé des documents au SCRS en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*. Le demandeur précisait qu'il croyait agir dans l'intérêt public en diffusant tous les documents qu'il pouvait obtenir et que pour cette raison, il convenait que les droits perçus en vertu de la Loi lui soient remboursés ou que le SCRS renonce à les percevoir.

Le SCRS a refusé de divulguer les documents demandés, en invoquant des motifs précis. Il n'a pas non plus remboursé les frais relatifs à la demande.

L'une des plaintes dont le conseiller nous a fait part était formulée dans ces termes :

> (Traduction)
> « J'ajouterais également que ma demande de renonciation aux frais n'a même pas fait l'objet d'un refus explicite. »

Notre enquête a révélé que le SCRS observe, à l'égard des frais en question, des lignes directrices approuvées par le Solliciteur général à l'égard des organismes relevant de sa compétence. La politique du SCRS veut que les frais ne soient pas remboursés, à moins qu'il ne s'agisse de renseignements déjà rendus publics (auquel cas la *Loi sur l'accès à l'information* ne s'applique pas) ou qu'ils puissent être communiqués au demandeur aux termes de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

Le SCRS a suivi sa politique, mais il a simplement négligé d'en faire part au plaignant. Il a rapidement avisé le plaignant de sa décision de ne pas rembourser les frais et l'a prié de l'excuser de ne l'avoir pas informé de sa décision plus tôt.

DIVERS

Qui est responsable des documents d'un ministère dissous?

Dossier : 0650

Institution : *Environnement Canada*
Plainte : *Divers*
Conclusion : *Justifiée*
Règlement : *Réglée par médiation*
Résultat : *Mesures correctrices*

Un résident d'Edmonton avait demandé au ministère de la Justice des exemplaires de documents traitant du transfert de la propriété de ressources aquatiques du gouvernement fédéral à celui de l'Alberta. Le ministère de la Justice transmit la demande à Environnement Canada, ainsi que le permet l'article 8 de la Loi, lorsqu'une institution est davantage concernée par une demande et qu'elle l'accepte.

Environnement Canada a refusé de divulguer quelque document que ce soit, invoquant le fait qu'ils étaient protégés par le secret professionnel qui lie un avocat à son client. Le plaignant nous a demandé de faire enquête afin de déterminer si les documents étaient bel et bien visés par cette protection et, si tel était le cas, d'établir l'identité du client en cause. Le plaignant a également laissé entendre que l'on ne pouvait plus invoquer le secret professionnel, étant donné qu'une grande partie des renseignements en cause avaient déjà été rendus publics.

Il est apparu, au cours de l'enquête, que personne ne savait avec certitude qui était le client, étant donné qu'un grand nombre des dossiers avaient été constitués pour le ministère de l'Intérieur, aujourd'hui dissous. Or, Environnement Canada a hérité d'une partie seulement des fonctions de l'ancien ministère. On s'est également aperçu qu'Environnement Canada n'avait aucun exemplaire de plusieurs des documents que possédait le ministère de la Justice. En fait, le ministère de la Justice n'aurait peut-être jamais dû transférer la demande de communication à Environnement Canada.

La plainte s'est trouvée réglée lorsque les responsables du ministère de la Justice ont accepté d'examiner les documents qu'ils avaient en leur possession. De concert avec Environnement Canada, le ministère de la Justice a divulgué la plupart des documents pertinents, n'en retenant que quelques-uns parce qu'ils étaient encore protégés par le secret professionnel qui lie un avocat à son client. Nous avons examiné ces derniers documents et avons convenu qu'ils avaient été retenus à juste titre.

En fin de compte, il n'a pas été nécessaire de déterminer quel ministère avait hérité du statut de « client » que possédait l'ancien ministère de l'Intérieur, ni quel ministère était le plus concerné par la demande de communication. Ce qui importe, c'est que le plaignant a reçu la quasi-totalité des documents qu'il avait demandés et qu'il a apprécié à leur juste valeur les efforts que nous avions déployés.

Pouvoir délégué par le ministre

Dossier : 0786

Institution : *Défense nationale*
Plainte : *Divers*
Conclusion : *Non justifiée*
Règlement : *Rejetée*
Résultat : *Aucune mesure nécessaire*

Un reporter qui avait demandé des renseignements détaillés contenus dans des documents du ministère de la Défense nationale (MDN) relatifs au redéploiement éventuel des contingents militaires canadiens affectés à l'OTAN en Europe fut déçu d'apprendre qu'aucun de ces documents ne serait divulgué. Le MDN refusait même de confirmer l'existence de tels documents. La plainte du reporter portait notamment sur le fait que le coordonnateur de l'accès à l'information au MDN ne lui avait pas dit si le Ministre de la Défense nationale s'était personnellement opposé à la divulgation des renseignements en question. À l'instar des autres exceptions discrétionnaires prévues par la Loi, celle qui était invoquée en l'occurrence se lit comme suit :

> « 15(1) Le responsable d'une institution fédérale peut refuser la communication de documents . . . »

Dans le cadre de l'examen de ce dossier, nous avons écrit au plaignant :

(Traduction)
« En ce qui concerne les pouvoirs [du coordonnateur], il y aurait peut-être lieu de consulter l'article 73 de la *Loi sur l'accès à l'information*, qui prévoit que le responsable d'une institution fédérale peut déléguer certaines de ses attributions à des cadres de l'institution. Je suis convaincu que [le coordonnateur] a ainsi été désigné et qu'il s'exprime au nom du ministre de la Défense nationale. »

Le SCRS refuse de confirmer ou d'infirmer l'existence d'un document

Dossier : 0817

Institution : *Service canadien du renseignement de sécurité*
Plainte : *Divers*
Conclusion : *Non justifiée*
Règlement : *Rejetée*
Résultat : *Aucune mesure nécessaire*

La plupart des exceptions prévues par la *Loi sur l'accès à l'information* visent à prévenir les préjudices que pourrait entraîner la divulgation d'un document. Or, certains documents sont si délicats que le seul fait d'en confirmer l'existence risquerait de causer un préjudice. Ainsi, obliger le gouvernement à indiquer si certaines activités font l'objet d'une enquête policière risquerait de nuire à l'application de la loi.

Un historien avait reçu du Service canadien de renseignement de sécurité (SCRS) une réponse vague à une demande de communication de rapports de renseignement relatifs à une organisation nommée et couvrant les années 1949 à 1957. La réponse du SCRS était formulée en ces termes :

(Traduction)
« Il ne peut être donné suite à votre demande, étant donné que les documents que vous recherchez, s'ils existaient, pourraient vraisemblablement être en tout ou en partie soustraits à la communication, aux termes des articles 13 et 15, des alinéas 16(1)b) et c) ainsi que de l'article 19 de la *Loi sur l'accès à l'information*. »

L'historien a déposé une plainte, parce qu'à son avis cette réponse n'était pas conforme à la loi. Il estimait que s'il existait un document devant faire l'objet d'une exception partielle, le SCRS devrait n'en soustraire à la communication que les passages visés par l'exception et divulguer le reste. Il se demandait si le SCRS refusait de confirmer l'existence des passages du document qui ne pouvaient faire l'objet d'une exception.

Nous avons dû admettre que la réponse du SCRS mettait l'imagination à l'épreuve. Interrogés à ce sujet, les représentants du SCRS ont précisé que l'idée qu'ils avaient voulu véhiculer était que le document (s'il existait) pouvait être intégralement soustrait à la communication en vertu d'au moins une des exceptions prévues par la Loi ou encore au moyen d'exceptions différentes pour chacune des parties du document.

Nous avons laissé entendre que la réponse était équivoque et le SCRS a convenu de faire un effort pour clarifier son intention. Nous avons néanmoins admis que la réponse était légitime et que le document avait été dûment soustrait à la communication.

La plainte a été rejetée.

Elle ne pouvait invoquer la Loi

Dossier : 1063

Institution : *Emploi et Immigration Canada*
Plainte : *Divers*
Conclusion : *Non justifiée*
Règlement : *Rejetée*
Résultat : *Aucune mesure nécessaire*

Une immigrante avait demandé à la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada (CEIC) de lui communiquer certains documents qu'elle identifiait au moyen de leur numéro de référence et de leur titre. La CEIC avait refusé de donner suite à sa demande parce qu'elle ne possédait ni la citoyenneté canadienne ni le statut de résidente permanente et que, par conséquent, elle ne jouissait pas des droits d'accès prévus par la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et la *Loi sur l'accès à l'information*.

Elle a déposé une plainte, soutenant qu'elle avait le statut de résidente permanente et que le dossier qu'elle cherchait à obtenir le démontrerait.

Notre enquête a révélé que la plaignante avait effectivement le statut de résidente permanente au Canada, mais qu'elle ne l'avait pas au moment où elle avait présenté sa demande de communication. Il lui avait été accordé par la suite.

Nous avons trouvé que la plainte n'était pas justifiée et nous l'avons rejetée, parce qu'au moment où il a été prononcé, le refus du ministère de divulguer les documents était conforme à la Loi. Rien n'oblige une institution gouvernementale à retourner en arrière et à réévaluer une demande de communication si après l'avoir présentée, le demandeur obtient la citoyenneté canadienne ou le statut d'immigrant reçu. Nous avons fait savoir à la plaignante (ainsi que nous sommes tenus de le faire) qu'elle avait le droit de demander à la Cour fédérale de réviser la décision de refuser de divulguer les documents. Nous lui avons toutefois suggéré de considérer de présenter une nouvelle demande de communication, maintenant qu'elle possédait clairement le statut nécessaire. Nous lui avons également proposé d'invoquer la *Loi sur les renseignements personnels*, étant donné que les documents qu'elle cherchait à obtenir étaient constitués pour une large part de renseignements la concernant. De plus, les documents obtenus en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* sont fournis gratuitement.

Une société non assujettie à la Loi

Dossier : 1110

Institution : *Société du port de Montréal*
Plainte : *Divers*
Conclusion : *Non justifiée*
Règlement : *Rejetée*
Résultat : *Aucune mesure nécessaire*

L'Annexe I de la *Loi sur l'accès à l'information* donne la liste des ministères et autres institutions fédérales assujettis à la Loi. Les sociétés d'État n'y figurent pas toutes, et il est parfois difficile de savoir si c'est à dessein ou par hasard qu'elles ont été omises.

Un Montréalais avait écrit à la Société du port de Montréal afin d'obtenir copie d'un contrat d'entretien. En dépit du fait que la demande de communication n'avait pas été présentée en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* et qu'aucun frais n'avait été versé à l'égard de la demande, les responsables du port de

Montréal ont invoqué le risque de préjudice pour des sociétés tierces, prévu à l'article 20 de la Loi, pour refuser la divulgation du contrat demandé.

Près d'un an plus tard, le demandeur mécontent déposait une plainte dans laquelle il se contentait d'affirmer que le refus était contraire à la Loi. Lorsque nous avons amorcé notre enquête, les responsables de la Société canadienne des ports nous ont signalé que la Société du Port de Montréal ne figurait pas sur la liste des institutions fédérales assujetties à la Loi.

Le port de Montréal, à l'instar de plusieurs autres grands ports canadiens, a obtenu son indépendance de la Société canadienne des ports en 1983 et il semble que personne ne se soit alors soucié du statut du port aux termes de la *Loi sur l'accès à l'information*. Notre enquête nous a donné la conviction que la Société du port de Montréal, ainsi que les autres sociétés portuaires locales du Canada, constituent des personnes morales distinctes, non assujetties à la Loi. Il nous a donc fallu rejeter la plainte.

Pas de document sous réserve d'acceptation

Dossier : 1196

Institution : *Revenu Canada (Impôt)*
Plainte : *Divers*
Conclusion : *Non justifiée*
Règlement : *Rejetée*
Résultat : *Aucune mesure nécessaire*

Un résident de Vancouver avait demandé, en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*, copie du manuel et des lignes directrices de Revenu Canada concernant les régimes enregistrés de retraite et les régimes de report de revenus. Comme le Ministère lui a demandé de verser au préalable 42,40 $ pour produire les documents, le requérant a demandé s'il pouvait se contenter de les emprunter, ce à quoi les fonctionnaires ont répondu qu'ils lui permettraient de consulter les documents au bureau régional de Vancouver. (Aux termes du Règlement sur l'accès à l'information, le demandeur a habituellement le choix de se procurer les documents ou de les consulter en personne.)

Le requérant a fait parvenir au ministère un chèque de 42,40 $, mais il a demandé qu'on le conserve jusqu'à ce qu'il ait pu examiner les documents à son domicile, après quoi il retournerait les documents au bureau de Vancouver et demanderait qu'on lui rende son chèque. Si, passé un délai de quelques jours, il n'avait pas retourné les documents, Revenu Canada pourrait encaisser le chèque.

Revenu Canada a rejeté cette proposition.

Dans une lettre qu'il nous a fait parvenir, le plaignant a soutenu que sa proposition aurait sauvé du temps, de l'argent et des ennuis à tout le monde.

Nous lui avons fait savoir que la réponse de Revenu Canada était à la fois légale et raisonnable, alors que sa proposition voulant que Revenu Canada aille jusqu'à fournir des documents sous réserve d'acceptation, avec possibilité de les retourner sans engager de frais, n'allait dans le sens ni de la Loi ni du Règlement sur l'accès à l'information. Notre conclusion n'a pas convaincu le plaignant, qui a réaffirmé que sa proposition aurait permis d'économiser temps et argent et qu'elle aurait rendu un contribuable heureux.

Il a demandé à Revenu Canada de lui rendre son chèque et il a consulté les documents en personne. Il ne les a d'ailleurs pas trouvés utiles.

Les plaintes doivent être présentées dans un délai d'un an

Dossier : 1319

Institution : *Approvisionnements et Services Canada*
Plainte : *Divers*
Conclusion : *Non justifiée*
Règlement : *Rejetée*
Résultat : *Aucune mesure requise*

Le 20 novembre 1986, un journaliste demandait au ministère des Approvisionnements et Services de lui communiquer la totalité des rapports et études que le Ministère avait produits pour motiver la décision du gouvernement d'accorder le contrat d'entretien des CF-18 à la société Canadair Ltée de Montréal.

Un mois plus tard, le Ministère faisait savoir que le traitement de la demande de communication coûterait 900 $ et demandait un premier versement de 450 $, somme que le journaliste s'est empressé de payer. Deux mois plus tard, on l'informait qu'un tiers avait demandé à la Cour fédérale d'empêcher la divulgation d'un important rapport qui faisait partie des documents demandés. Le journaliste nous a fait savoir qu'au terme de longs délais en cour, le tiers avait cessé de s'opposer à la divulgation du rapport, mais le Ministère ne voulait toujours pas divulguer les documents, manifestement parce que la situation faisait l'objet d'une réévaluation et que d'autres ministères étaient consultés. La plainte concernant ces longs retards nous a été présentée le 22 décembre 1987. Nous avons dû indiquer au journaliste qu'en vertu de l'article 31 de la Loi, les plaintes qui ont trait à une demande de communication de documents se prescrivent par un an à compter de la date où le Ministère a reçu la demande. La Loi ne prévoyant pas de prorogation de délai, nous n'avions d'autre choix que de rejeter la plainte.

Dans une conversation téléphonique, nous avons par la suite proposé au journaliste de présenter une nouvelle demande de communication au ministère, après quoi il pourrait, s'il n'obtenait pas satisfaction, déposer une autre plainte.

Demandes de renseignements

Depuis que nous avons ouvert nos portes et commencé à répondre aux questions par téléphone, en 1983, nos enquêteurs ont traité près de 5 000 demandes de renseignements, concernant la *Loi sur l'accès à l'information* et des sujets connexes. De plus, notre réceptionniste renvoie une douzaine d'appels par jour aux services d'information fédéraux et provinciaux appropriés.

Le nombre des demandes de renseignements a augmenté chaque année, mais l'analyse de 500 demandes de renseignements d'enquête choisies au hasard a permis de constater que le modèle reste semblable. Notre ligne téléphonique sans frais, dont le numéro est le 1-800-267-0441, s'est avérée très populaire, représentant l'an dernier environ 20 p. 100 de nos appels.

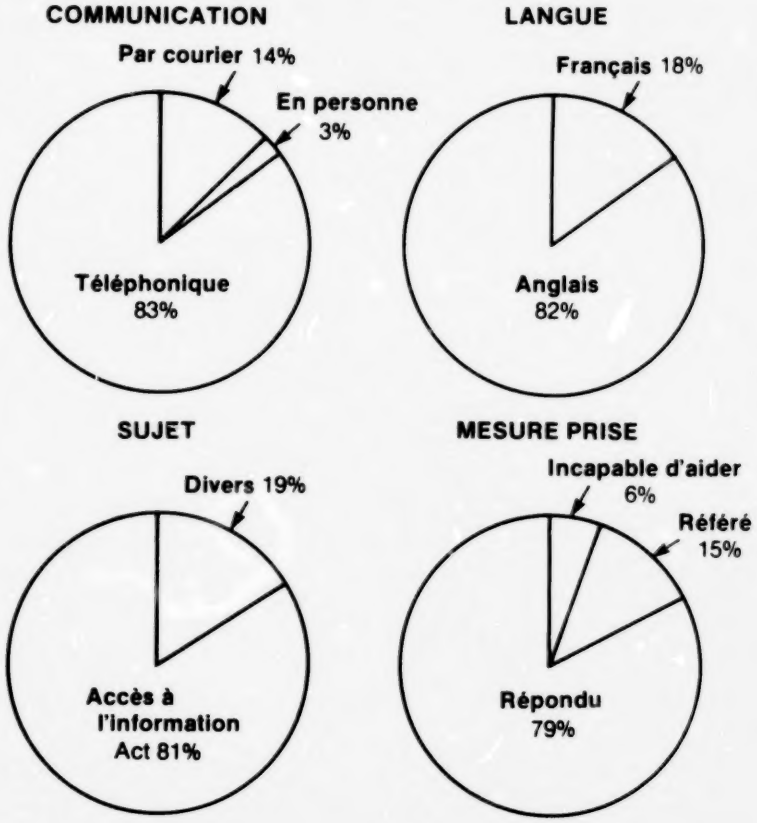


TABLEAU 6 : Répartition des demandes

Le tiers des demandes de renseignement provient de la région d'Ottawa, alors que l'origine du reste des demandes correspond à la répartition de la population au Canada.

Près de la moitié des demandes de renseignements concernent des ministères et organismes fédéraux spécifiques. Les ministères de l'Emploi et de l'Immigration et de la Défense nationale, ainsi que la Commission de la Capitale nationale sont les plus souvent mentionnés.

Le fait que nous soyons désignés par l'inscription « Commissaire à l'information du Canada » dans les annuaires téléphoniques des grandes agglomérations du pays porte beaucoup de gens à croire que nous sommes un bureau d'information. Bien qu'une téléphoniste soit en fonction de 7 h 30 à 18 h, heure d'Ottawa, afin de recevoir les appels de partout au Canada, le personnel travaillant en dehors de ces heures répond souvent directement à ces appels, dont un grand nombre n'ont aucun rapport avec l'accès à l'information. Nous essayons de répondre du mieux que nous pouvons, tel que l'illustrent certaines des descriptions de demandes de renseignements qui suivent.

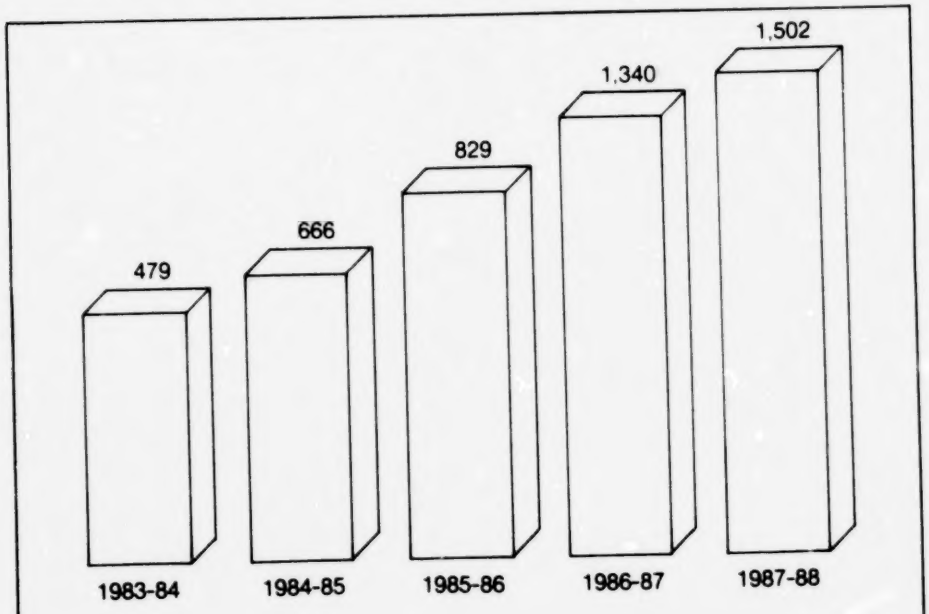


TABLEAU 7. Demandes générales de renseignement Traitées en cinq ans

Les statistiques contenues dans les rapports annuels précédents reflétaient les demandes de renseignements qui avaient été adressées aux Commissariats à l'information et la protection de la vie privée dans leur ensemble. Le tableau 7 ci-dessus présente les statistiques pour le seul Commissariat à l'information.

Nous ne pouvons révéler le nom des plaignants

Une personne appelant de Toronto après avoir lu nos rapports annuels voulait obtenir les noms et adresses des personnes dont les plaintes y figuraient, de façon à pouvoir communiquer avec elles pour obtenir de plus amples détails. Dans le cas où cela s'avérerait impossible, il souhaitait pouvoir examiner nos dossiers d'enquête, après que les noms et adresses des plaignants en aient été retirés.

Nous lui avons expliqué que la *Loi sur l'accès à l'information* nous interdit de révéler les noms des plaignants ainsi que les renseignements soustraits à la communication en vertu de la Loi — même dans les cas où nous estimons que les renseignements auraient du être divulgués.

Adressez-vous plutôt aux Archives nationales

Un employé d'un fabricant de pellicules photographiques voulait en savoir plus long sur la politique du gouvernement en matière de stockage d'information sur microfilms et microfiches. Nous lui avons suggéré de consulter les Archives nationales plutôt que d'invoquer la *Loi sur l'accès à l'information*, puisque au gouvernement fédéral, ce sont les Archives qui détiennent le plus grand nombre de microfilms. Elles devaient donc être en mesure de répondre à ses questions, ou à tout le moins de l'orienter vers des sources plus qualifiées en la matière.

Aucune ambiguité possible

Si plusieurs demandes de renseignement n'ont aucun rapport avec la *Loi sur l'accès à l'information*, la plupart s'y réfèrent. Une femme d'Ottawa a fait une demande assez représentative des centaines que nous recevons chaque année, mais dont la formulation a sans doute battu tous les records de concision :

> « Veuillez m'envoyer de l'information concernant l'accès à l'information. »

Comme pour tous les autres cas, nous lui avons envoyé des brochures concernant la *Loi sur l'accès à l'information*, la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et le rôle du Commissaire à l'information.

Rien à vérifier

Un représentant de Statistique Canada a appelé pour nous faire savoir qu'il était à planifier une vérification de notre bureau, et qu'il se demandait si nous avions un guide de vérification comme celui du Commissaire à la protection de la vie privée.

Nous lui avons répondu que la *Loi sur l'accès à l'information* ne nous conférait aucune responsabilité en matière de vérification, et qu'en conséquence nous n'avions pas de guide semblable.

Intérêt public et droit à la protection de la vie privée

Une femme de la Colombie-Britannique s'était plainte du fait que le nouveau président de la Commission nationale des libérations conditionnelles refusait de lui fournir des détails sur les criminels dangereux qui étaient en prison, ou qui

avaient obtenu une libération sous surveillance obligatoire ou une libération conditionnelle. Elle affirmait que le précédent président avait fourni ce genre de renseignements à son groupe de citoyens, qui les avait employés à des fins statistiques.

Nous lui avons expliqué que du fait que sa demande n'avait pas été déposée en vertu de la Loi et que les frais requis n'avaient pas été acquittés, nous n'étions pas autorisés à tirer de conclusion ou à faire des recommandations à la Commission des libérations conditionnelles. Nous lui avons néanmoins fait part de commentaires que nous espérions pouvoir lui être utiles :

(Traduction)
« Le but de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* est de protéger la vie privée des gens en ce qui touche les renseignements qui les concernent, en interdisant la divulgation de ces renseignements sauf dans certains cas prévus par l'article 8 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* . . . Vous pourriez écrire [au président de la Commission des libérations conditionnelles] et, conformément à l'alinéa 8 (2) j) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, le convaincre que vous avez besoin de cette information afin de produire des statistiques qui n'auront de sens que si l'information est fournie sous une forme qui permette d'identifier les personnes auxquelles elle se rapporte; spécifiez dans votre lettre que vous êtes prête à vous engager par écrit à ce que l'information ne soit pas divulguée sous une forme qui risquerait de permettre l'identification des personnes concernées. Une fois ces conditions satisfaites, il appartiendra au président de vous communiquer ou non les documents demandés.

« D'autre part, vous pouvez chercher à tirer partie du sous-alinéa 8 (2) m) (ii) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, qui autorise la divulgation de documents dans les cas où, de l'avis du responsable de l'institution, des raisons d'intérêt public justifient nettement une éventuelle violation de la vie privée. Dans la lettre qu'il vous a adressée, (le président) affirme que puisqu'il ignore ce que vous comptez faire de l'information demandée ou les motifs de votre demande, il ne saurait y accéder. Mais vous pourrez peut-être le faire changer d'avis. »

Bien que nous ayons omis de le mentionner dans notre lettre à notre correspondante, il appartient au Solliciteur général du Canada qui, pour l'application de la *Loi sur l'accès à l'information* et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* est responsable de la Commission des libérations conditionnelles, de déterminer si l'intérêt public justifie la violation de la vie privée.

Nous avons laissé entendre que la présentation d'une demande de communication en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* ne devrait être envisagée qu'en dernier recours, puisqu'elle souleverait les mêmes objections : la Loi interdit la divulgation de renseignements personnels, tels qu'ils sont définis dans la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Il faudrait de nouveau invoquer des raisons « d'intérêt public » pour vaincre les objections. Nous avons cependant signalé deux avantages à faire une demande formelle en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* :

(Traduction)
« Tout d'abord, vous avez le droit formel à la divulgation de l'information, sous réserve des exceptions prévues par la Loi. La Commission des libérations conditionnelles devra énoncer clairement les raisons pour lesquelles elle refuse de vous communiquer les documents demandés. Cela vous permettra, si vous déposez une plainte, de nous exposer les arguments qui militent en faveur de la divulgation. En second lieu, si nous appuyons votre plainte, nous formulerons peut-être une recommandation en faveur de la divulgation, et nous pourrons même (moyennant votre consentement) porter la cause devant la Cour fédérale en votre nom. Si nous n'appuyons pas votre plainte, vous aurez toujours le droit de la porter devant la Cour fédérale, mais à titre individuel. »

Nous avons bien pris soin de prévenir notre correspondante que notre lettre visait uniquement à l'informer de ses droits en vertu de la Loi, et qu'elle ne signifiait pas forcément que nous croyions qu'elle avait des arguments de poids en faveur de la divulgation des documents sur des détenus d'établissements fédéraux considérés comme dangereux.

Non, nous n'avons jamais publié de livre de cuisine!

Il arrive que des gens nous appellent afin d'obtenir des renseignements d'ordre général sur l'appareil gouvernemental, étant donné que notre inscription dans l'annuaire donne à penser que nous sommes un service d'information. Bien que ayons appris à composer avec cette situation, nous avons tout de même été étonnés de recevoir d'un résident de l'Alberta une lettre qui se lisait comme suit :

(Traduction)
« J'ai récemment emprunté à un ami un livre intitulé : « Northern Cookbook » (Cuisine nordique), dont l'auteur est Eleanor A. Ellis. Comme j'aimerais m'en procurer un exemplaire, j'ai décidé d'écrire à l'une des adresses mentionnées dans le livre. Auriez-vous l'obligeance de m'aider à trouver cet ouvrage . . .

« Apparemment, il est possible de l'obtenir par courrier en s'adressant à Information Canada. »

De toute évidence, notre correspondant nous avait confondus avec « Information Canada », l'ancien service d'information et d'édition du gouvernement fédéral, dont une large part des fonctions ont été prises en charge par « Référence Canada ».

Référence Canada, service de documentation fonctionnant en vertu d'un contrat passé avec le ministère des Approvisionnements et Services, ne distribue pas de publications. Nous avons appris du Centre d'édition du gouvernement canadien, à Ottawa, que l'ouvrage avait été publié par le ministère des Affaires indiennes et du Nord au début des années 1970. Il a cessé d'être distribué, mais on nous a laissé entendre qu'il y aurait peut-être moyen d'en obtenir un exemplaire auprès de la Hurtig Publishing Company, maison d'édition d'Edmonton. Nous avons téléphoné à notre correspondant, qui nous a dit qu'il allait entrer lui-même en contact avec la maison d'édition en question.

Problème de communication

Nous avons reçu un appel d'une personne qui, disant posséder plusieurs diplômes universitaires et parler plus de trente-cinq langues, voulait obtenir des documents montrant pourquoi il avait échoué à un examen pour un poste de traducteur au Secrétariat d'État et comment sa note se comparait à celle des autres candidats. Nous lui avons expliqué qu'il lui faudrait formuler une demande en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, afin d'obtenir les renseignements le concernant, et une autre en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*, afin d'obtenir des renseignements plus généraux sur le mode d'administration des tests et sur la diffusion des résultats.

Il avait perdu la trace de son fils

Un résident du Nouveau-Brunswick nous a téléphoné afin de savoir pourquoi son fils avait été expulsé d'un train de VIa Rail au Maine. Le jour même, avec l'aide de l'ambassade des États-Unis, nous parvenions à mettre notre interlocuteur en contact avec les autorités compétentes de l'État du Maine.

Qui a dénoncé ce prisonnier de guerre?

Un résident des provinces maritimes nous a écrit pour nous faire savoir que lorsque son pays a déclaré la guerre aux Alliés, à l'occasion du dernier grand conflit mondial, lui et des centaines d'autres personnes ont été arrêtées et emmenées dans un camp de concentration, à Petawawa (Ontario). Il a eu les remarques suivantes :

(Traduction)
« J'y ai été détenu pendant 21 mois [et] j'ai été libéré sans avoir subi de procès. Je veux savoir le nom de la ou des personnes qui, en me dénonçant à la GRC, ont provoqué mon internement. »

Sa lettre mentionnait son numéro de prisonnier de guerre ainsi que des détails relatifs à sa détention.

Étant donné qu'il ne nous appartient pas de traiter les demandes de communication de documents, nous lui avons retourné son formulaire de demande ainsi que le montant des frais qu'il avait acquittés, tout en lui faisant la suggestion suivante :

(Traduction)
« Vous avez eu raison de formuler votre demande en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*, en ce sens que vous cherchez à obtenir un document concernant une personne autre que vous, mais . . . vous auriez peut-être avantage à demander d'abord que l'on vous communique les documents vous concernant, en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

« Cela vous permettra de déterminer s'il existe des documents concernant votre internement au sein des institutions fédérales que vous croyez pouvoir être en possession de tels documents. De plus, les demandes présentées en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* ont l'avantage d'être gratuites . . .

« Il importe que vous sachiez, cependant, que les documents relatifs à une tierce personne ayant joué un rôle dans votre internement pourraient bien être soustraits à la communication en raison du fait qu'il s'agit de renseignements personnels. »

Nous avons décrit les exceptions prévues par la *Loi sur l'accès à l'information* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et avons fait savoir à notre correspondant qu'il avait le droit de déposer des plaintes auprès du Commissaire à l'information et du Commissaire à la protection de la vie privée. Nous lui avons fait parvenir des brochures au sujet des deux lois ainsi que des formulaires de demandes de communication de renseignements personnels, de même que nous lui avons donné l'adresse de la Gendarmerie royale du Canada, du Service canadien du renseignement de sécurité et de la Division des archives gouvernementales des Archives nationales du Canada. À notre avis, c'est auprès de ces organismes qu'il convenait d'entreprendre la recherche des documents en cause.

Demandez la permission au plaignant

Un reporter d'Halifax nous a appelés afin d'en savoir plus long au sujet d'un demandeur (que le reporter identifiait nommément) qui s'était vu refuser la communication de documents concernant la décision de Revenu Canada (Douanes et Accise) d'interdire l'importation d'un certain livre au Canada.

Nous lui avons fait savoir que la *Loi sur l'accès à l'information* nous interdit de divulguer pareils renseignements, y compris ceux que nous recevons d'un plaignant. Notre interlocuteur prétendait que le plaignant lui avait tout raconté. Nous avons répondu que la Loi nous autorise à traiter avec une personne que le plaignant autorise à agir en son nom, mais qu'afin de protéger la vie privée du plaignant, cette autorisation devait nous être donnée par écrit.

Le reporter a alors dit qu'il allait appeler au ministère du Revenu national afin de voir s'il pourrait en savoir davantage. Il n'a plus communiqué avec nous par la suite.

Mesure de capacité

La question était la suivante : « Combien y a-t-il de tasses dans une chopine? » Ce à quoi nous avons répondu : « Deux, s'il s'agit d'une recette américaine, deux et demie si le livre de cuisine est en unités de mesure impériales ». L'interlocuteur a raccroché.

Elle veut réclamer son héritage

Une femme du sud de l'Ontario qui avait vu le numéro de notre ligne téléphonique sans frais dans la section de l'annuaire téléphonique réservée aux organismes gouvernementaux nous a appelés pour savoir comment sa mère, qui avait hérité d'un certain montant d'argent en Italie, pouvait s'y prendre pour l'obtenir. Elle voulait savoir s'il lui fallait absolument se rendre dans ce pays.

Le ministère des Affaires extérieures nous a fait savoir que le gouvernement n'intervient pas dans les affaires personnelles de cette nature, à moins qu'il y ait des raisons de croire qu'un pays étranger traite un citoyen canadien d'une façon inéquitable. Or, le Ministère a précisé qu'il n'avait jamais eu à intervenir de la sorte en Italie. Le fonctionnaire nous a également déclaré qu'à moins qu'il ne s'agisse d'un très gros montant d'argent, il ne serait probablement pas nécessaire de retenir les services d'avocats canadiens et italiens. Il a proposé que la personne entre simplement en contact avec l'exécuteur testamentaire et lui demande la façon de procéder pour réclamer l'héritage.

Nous avons transmis ces renseignements à la femme qui nous avait appelés, la prévenant toutefois qu'il ne s'agissait pas là de conseils juridiques de notre part ni de la part du ministère des Affaires extérieures; il ne s'agissait plutôt que d'une suggestion. Nous lui avons également donné l'adresse et le numéro de téléphone de l'ambassade d'Italie à Ottawa.

Ballon sonde

Il n'est pas rare qu'un plaignant éventuel nous téléphone et s'entretienne d'un dossier avec un de nos enquêteurs avant de décider s'il présentera une demande officielle en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Un documentaliste qui connaissait bien la Loi nous a téléphoné au sujet d'une demande de communication de documents relatifs à l'approbation d'un médicament. Après 35 jours, il n'avait en effet toujours pas reçu de réponse. Or, il disait pouvoir trouver le document en quelques heures.

Le demandeur était particulièrement vexé, parce qu'il estimait que sa demande de communication était reléguée au bas de l'échelle des priorités et que les responsables de l'accès à l'information du ministère concerné, quoique polis, ne se souciaient guère de sa demande. Il nous a dit qu'il pouvait se faire très insistant, et appeler le coordonnateur de l'accès à l'information toutes les heures, voire appeler le ministre ou mettre la presse au courant de l'affaire. Il disait envisager la possibilité de déposer une plainte et voulait savoir si nous la reléguerions au bas de notre échelle de priorités nous aussi.

Nous lui avons dit que nous accordions la priorité aux plaintes concernant les délais de réponse aux demandes de communication, et notamment celles concernant des ministères qui négligeaient carrément de répondre, de façon à pouvoir soumettre ces cas (les réponses « équivalant à un refus ») aux tribunaux dans les délais fixés. L'interlocuteur voulait également savoir si une telle cause pouvait être maintenue devant le tribunal, en dépit du fait que les documents demandés avaient, dans l'intervalle, été publiés. Nous lui avons répondu que le Commissaire à l'information avait engagé de telles poursuites contre un autre ministère et que nous attendions l'audition de l'affaire. Comme le documentaliste ignorait quelle mesure il allait prendre, nous l'avons invité à nous rappeler s'il avait besoin d'aide. Il n'a pas donné suite à notre invitation.

Pas de plainte à formuler, au contraire

De temps à autre, nous recevons une lettre ou un appel téléphonique de quelqu'un qui n'a ni de renseignements à demander, ni de plainte à déposer.

Ainsi, un résident de la Nouvelle-Écosse qui avait invoqué la Loi à trois reprises afin d'obtenir des documents du ministère de la Consommation et des Corporations avait le commentaire suivant à formuler :

> (Traduction)
> « Étant donné que ce programme a eu fort mauvaise presse, j'estime nécessaire de vous faire savoir que j'ai été traité avec beaucoup de respect et que chacune de mes demandes de communication a été traitée de façon aussi complète et efficace qu'on

pouvait s'y attendre. J'aimerais vous remercier, ainsi que [le coordonnateur de l'accès à l'information de Consommation et Corporations] pour la qualité de votre travail!

Nous avons transmis ces observations au ministère de la Consommation et des Corporations.

Les appels en soirée — un cas typique

Après 18 h, heure d'Ottawa, notre standard est fermé, mais les enquêteurs qui sont encore sur place répondent directement aux appels. Celui qui est relaté ci-dessous, et que nous avons reçu au cours de la préparation du présent rapport annuel, est très représentatif à cet égard.

« Information and Privacy Commissioners, bonsoir. »

« Bonsoir, pourriez-vous me donner le numéro du . . . voyons, comment ça s'appelle déjà? Ah oui, le service de l'hygiène.

C'est un service qui relève de l'administration municipale. Ici, nous nous occupons des plaintes déposées en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* au sujet du gouvernement fédéral. De quelle ville appelez-vous?

« De Windsor. »

« Avez-vous votre annuaire téléphonique ouvert aux pages bleues, celles qui regroupent les services gouvernementaux?

« Oui. »

« Alors, vous devriez trouver sous « Gouvernements municipaux, Ville de Windsor. »

« Ça va, j'ai trouvé. Merci. »

Et voilà!

Présentations au public

Au cours de l'année écoulée, la Commissaire à l'information a prononcé 37 allocutions devant des auditoires variés : groupes de fonctionnaires, associations commerciales, groupements d'intérêts particuliers.

La Commissaire a traité de la *Loi sur l'accès à l'information* devant des hauts fonctionnaires fédéraux réunis au Centre de perfectionnement des cadres, à Touraine (Québec), ainsi que des participants au Programme Cours et affectations de perfectionnement.

Elle s'est également adressée à des auditoires formés d'étudiants et de professeurs, dans plusieurs universités et collèges canadiens, tels l'Institut polytechnique Ryerson de Toronto, le Collège Algonquin, l'Université d'Ottawa et l'Université Carleton d'Ottawa.

Les journalistes ont également invité la Commissaire à l'information à leur adresser la parole. Au mois de mai, par exemple, elle a prononcé une allocution devant l'Ontario Journalism Education Association, au Collège Conestoga de Kitchener. La Commissaire a également présenté un exposé au personnel de l'agence de nouvelles Southam News à Ottawa de même qu'elle a participé à une table ronde lors de la réunion de l'Ontario Reporters Association à London (Ontario), tandis qu'au mois de janvier, elle a prononcé un discours devant les membres de la Presse canadienne, à Ottawa.

En sa qualité de membre du Comité consultatif international des protecteurs du citoyen, la Commissaire a assisté, à Edmonton, à une réunion qui visait à mettre la dernière main aux préparatifs concernant la réunion internationale de 1988 des protecteurs du citoyen, qui se déroulera en Australie.

Elle a également participé à la Conférence canadienne des protecteurs du citoyen à Edmonton et à la Conférence sur les données transnationales, à Québec. Elle a pris la parole à Worldcom '87, un colloque sur les communications qui s'est tenu à Washington; elle a prononcé une allocution devant les membres de la Canadian Library Association, à Winnipeg, ainsi que ceux de la Société canadienne des relations publiques, à Toronto. Elle a de plus, en compagnie des deux commissaires adjoints, présenté un exposé qui avait pour titre : « La Loi sur l'accès à l'information — Procédures informelles et procédures formelles », à l'intention des coordonnateurs fédéraux de l'accès à l'information, à Ottawa.

La Commissaire a également donné de nombreuses entrevues à la radio et à la télévision.

Le Commissaire adjoint, M. Bruce Mann, ainsi que la Directrice des enquêtes, Mme Célyne Riopel, ont poursuivi leur tournée des bibliothèques, se rendant en Ontario et au Manitoba. Dans cette dernière province, ils ont fait un exposé au sujet de la *Loi sur l'accès à l'information* et du rôle du Commissariat, à l'intention de la Manitoba Social Sciences Teachers Association.

M. Mann a en outre pris la parole à plusieurs occasions devant des groupements d'intérêts particuliers et des fonctionnaires provinciaux, ainsi que dans des universités canadiennes et américaines.

L'autre Commissaire adjoint, M. Bill McGibbon, a choisi la Loi sur l'accès à l'information comme thème d'une causerie qu'il a animée à la 15e Conférence annuelle de l'Association canadienne des sciences de l'information, à l'université Western Ontario, à London. Il a également présenté un exposé dans le cadre du cours d'initiation des sous-ministres adjoints, à Touraine.

Mme Riopel s'est pour sa part adressée aux cadres de gestion au Centre de perfectionnement des cadres, à Touraine, de même qu'aux participants au Programme Cours et affectations de perfectionnement.

Deux de nos enquêteurs ont également contribué à donner suite aux invitations à prononcer des allocutions. M. Yvon Gauthier a pris la parole à deux reprises devant des cadres de gestion réunis à Touraine et M. Kevan Flood est intervenu lors de la rencontre de travail annuel à l'intention des entrepreneurs et des gestionnaires de Référence Canada (le service téléphonique sans frais du gouvernement fédéral).

Révision par la Cour fédérale

Aux termes de l'article 41 de la Loi sur l'accès à l'information, une personne qui s'est vu refuser communication d'un document peut demander une révision judiciaire ou, moyennnant son consentement, le Commissaire à l'information peut le faire à sa place.

Dans les cas où le gouvernement se propose de divulguer des documents et avise des tiers auxquels cette divulgation risquerait de nuire, ces personnes peuvent, aux termes de l'article 44 de la Loi, demander à la Cour fédérale d'interdire la divulgation des documents.

Le quart des 130 demandes de révision judiciaire présentées à la Cour fédérale entre le 1er juillet 1983 et le 31 mars 1988 ont fait l'objet d'une décision, le quart des demandes ont été abandonnées, tandis que la moitié sont en instance.

Cinq des autorisations de divulguer des documents accordées en vertu de l'article 44 ont été portées devant la Cour d'appel fédérale, tandis qu'une seule demande de révision découlant de l'article 41 a fait l'objet d'un appel.

Le Commissaire à l'information a été accepté comme intervenant dans cinq dossiers et a agi au nom de deux parties qui avaient exercé elles-mêmes un recours en révision aux termes de l'article 41.

TABLEAU 8
STATUT DES DEMANDES DE RÉVISION PAR LA COUR FÉDÉRALE EN VERTU DE LA LOI SUR L'ACCÈS À L'INFORMATION
1er JUILLET 1983 — 31 MARS 1988

STATUT	DÉCISION RENDUE		PAS DE DÉCISION		TOTAL
RÉSULTAT	COMMUNICATION	PAS DE COMMUNICATION	DEMANDE RETIRÉE	DOSSIER EN ATTENTE	
ARTICLE 41 (Commissaire)	1	3	7	15	26
ARTICLE 41 (requérant)	3	5	5	7	20
ARTICLE 44 (tiers)	19	1	21	43	84
TOTAL	23	9	33	65	130

Cette partie du rapport concerne les cas qui ont été traités par la Cour fédérale, ou qui lui ont été soumis, au cours de l'année financière écoulée.

Vienneau c. le Solliciteur général du Canada
(Cour fédérale nº T-842-87) Demande déposée le 21 avril 1987

et

Kealey c. le Solliciteur général du Canada
(Cour fédérale nº T-1106-87)
Demande déposée le 29 mai 1987

Faits

Les plaignants avaient, chacun de leur côté, demandé la communication de documents du Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS). Ils n'en avaient toutefois reçu qu'une partie, accompagnée de l'explication suivante : « certains des documents qui vous ont été fournis font, en totalité ou en partie, l'objet d'une exception conformément à . . . ». Suivait une liste des dispositions législatives invoquées. Les documents divulgués n'indiquaient pas laquelle des exceptions énumérées s'appliquait au passage du document qui avait été supprimé. C'est sur ce point que portaient les plaintes.

Le rapport transmis au ministre indiquait que les plaignants ne pouvaient pas comprendre pourquoi telle ou telle partie d'un document avait été supprimée, et qu'il n'y avait pas de motif précis sur lequel fonder une plainte. Le Commissaire a recommandé au SCRS de préciser les exceptions à l'origine de chaque suppression et d'en informer les plaignants. Le Ministre a rejeté la recommandation, affirmant que dans le cas du SCRS, une telle mesure équivaudrait à divulguer la nature de l'information frappée d'exception.

Chacun des plaignants a autorisé le Commissaire à l'information à lui servir de procureur aux fins de la présentation d'une demande de révision judiciaire.

Question en litige

Par suite d'une entente entre les parties, la Cour a été invitée à répondre à la question préliminaire suivante :

> Est-ce que l'article 10 de la *Loi sur l'accès à l'information* (la « Loi ») oblige le chef de l'institution fédérale à préciser la ou les dispositions de la Loi sur lesquelles sont fondés les refus de divulguer des documents dont des parties ont été prélevées aux termes de l'article 25 de la Loi, en énumérant la ou les dispositions se rapportant à chacune des parties d'un document que l'on a refusé de communiquer?

Conclusion

La question préliminaire a été entendue par le juge Jerome le 16 décembre 1987 et il a rendu son jugement le 3 mars 1988.

La Cour a soutenu que lorsqu'une institution refuse de communiquer un document, elle doit aviser le demandeur de toutes les dispositions sur lesquelles elle se fonde. La lettre d'avis doit préciser le numéro des articles, mais la Loi n'exige aucunement que ceux-ci soient inscrits directement sur le document divulgué. Le droit du demandeur de porter plainte, et d'obtenir éventuellement une révision judiciaire, ne repose pas sur l'indication d'exceptions précises pour chaque passage supprimé d'un dossier.

La Cour a répondu à la question par la négative, tout en faisant remarquer que la pratique consistant à inscrire les numéros d'articles en regard des suppressions était fort louable et conforme à l'objectif fondamental de la Loi.

Le Commissaire à l'information a, avec le consentement des plaignants, porté le jugement en appel.

Pour de plus amples précisions, voir l'Introduction de ce rapport, sous la rubrique Kealey et Vienneau.

Bindman c. Commission d'appel de l'immigration (Cour fédérale nº T-931-87) Demande déposée le 30 avril 1987

et

Commissaire à l'information c. Commission d'appel de l'immigration (Cour fédérale nºs T-1051-87, T-1169-87 et T-1355-87) Demandes déposées le 26 juin 1987, le 5 juin 1987 et le 26 juin 1987 respectivement

Faits

Les quatre demandeurs avaient porté plainte séparément contre le fait que la Commission d'appel de l'immigration avait refusé de divulguer des documents qui leur auraient permis de savoir pourquoi une personne nommément désignée s'était vu consentir par la Commission le statut de réfugié au sens de la Convention. La Commission estimait que ses documents étaient frappés d'exception, étant donné que leur divulgation aurait vraisemblablement risqué de nuire à la sécurité de la personne en cause (article 17).

L'enquête n'a pas convaincu le Commissaire que l'exception était bien fondée, et il a recommandé à la présidente de la Commission d'appel de l'immigration de divulguer les documents, sous réserve d'autres exceptions. La recommandation n'a pas été acceptée, étant donné que la présidente a soutenu que la Commission avait ordonné que les délibérations concernant la personne en cause se déroulent à huis clos et que le dossier soit tenu secret. Il s'ensuivait, pour la Présidente, que les documents ne pouvaient pas légalement être divulgués.

Trois des plaignants ont autorisé le Commissaire à demander une révision judiciaire, tandis que le quatrième a présenté sa demande par l'intermédiaire de son propre avocat. Lors d'une audience préliminaire, le quatrième plaignant a demandé le statut d'intervenant, qui lui a été accordé, et les quatre demandes ont été regroupées.

Questions en litige

Il y a deux questions en litige. La première est celle de savoir si le fait que la Commission avait ordonné que les audiences se déroulent à huis clos et que le dossier soit tenu secret empêchait la communication des documents aux termes de la Loi. Si tel n'était pas le cas, l'exception était-elle justifiée dans les circonstances?

Monsieur le juge Rouleau a ordonné que l'on débatte les deux questions préliminaires suivantes :

1. La *Loi sur l'accès à l'information* s'applique-t-elle aux documents de la Commission d'appel de l'immigration qui font l'objet de ces quatre demandes?

2. Sinon, les documents de la Commission d'appel de l'immigration sont-ils susceptibles d'examen aux termes de la *Loi sur l'accès à l'information*?

Les questions préliminaires ont été débattues le 30 mars 1988 devant le juge Pinard, qui pris l'affaire en délibéré.

Commissaire à l'information c. le Solliciteur général du Canada (Cour fédérale du Canada nº T-1143-87) Demande déposée le 4 juin 1987

Faits

Le plaignant avait demandé qu'on lui communique des documents qui lui auraient permis de connaître les résultats d'une enquête interne de la GRC sur le traitement de certains cas d'homicide. La GRC a refusé de communiquer quelque partie que ce soit des documents, affirmant qu'ils étaient frappés d'exception parce qu'il s'agissait d'informations obtenues ou établies dans le cours d'une enquête visant à faire respecter la loi (sous-alinéa 16(1)a)(ii)) et qu'ils renfermaient des renseignements personnels (paragraphe 19(1)). Le plaignant a indiqué qu'il ne cherchait pas à obtenir des noms, mais seulement à savoir quelles mesures disciplinaires avaient été prises.

Par suite d'une enquête, le Commissaire a recommandé au ministre de ne pas invoquer l'article 16, étant donné qu'il s'agissait d'une exception discrétionnaire et que les résultats de l'enquête devaient être publics. Il a également été signalé au ministre que les documents pouvaient être divulgués moyennant des suppressions qui permettraient de préserver l'identité des membres de la GRC concernés. Le Ministre a répondu que les exceptions étaient justifiées, en raison des risques pour la réputation des personnes en cause et parce qu'à son avis les documents constituaient des renseignements personnels.

Après avoir obtenu le consentement du plaignant, le Commissaire a présenté une demande de révision judiciaire, mais les négociations se sont poursuivies afin d'éviter la tenue d'une audience. Il a donc été convenu de procéder à des suppressions qui permettraient de préserver l'identité du personnel de la GRC auquel des mesures disciplinaires avaient été imposées, tout en révélant le type et le nombre de mesures disciplinaires qui avaient été prises.

Règlement

Le plaignant s'estimant satisfait des documents divulgués, la demande a été retirée.

Commissaire à l'information c. le Secrétaire d'État aux Affaires extérieures (Cour fédérale nº T-2661-87) Demande déposée le 23 décembre 1987

Faits

Une personne avait porté plainte après s'être vu refuser la communication d'une documentation complète concernant le marché actuel et futur des réacteurs nucléaires. Le Ministère avait communiqué certains documents, mais en avait retenu d'autres, invoquant le fait qu'il s'agissait de renseignements obtenus d'un gouvernement étranger (alinéa 13(1)a)), que leur divulgation porterait atteinte à la conduite des affaires internationales (paragraphe 15(1)), qu'ils renfermaient des renseignements personnels (paragraphe 19(1)), des renseignements sur des tiers (alinéas 20(1)b), c) et d), ainsi que des avis ou recommandations (alinéa 21(1)a)).

Au cours de l'instruction de la plainte, le Ministère a divulgué certains des documents retenus, mais a persisté dans son refus d'en communiquer deux autres, affirmant qu'il s'agissait de renseignements non communicables concernant des tiers. Il s'agissait de deux télex, l'un envoyé par l'administration centrale du ministère, à Ottawa, à l'ambassade canadienne à Séoul, et l'autre, de l'ambassade de Séoul à Ottawa.

Étant arrivé à la conclusion provisoire que les télex devaient être divulgués, le Commissaire a informé les responsables d'Énergie atomique du Canada Limitée qu'ils avaient le droit de formuler des observations. C'est ce qu'a fait la compagnie, mais le Commissaire a contesté les motifs d'exception invoqués par elle, et mentionné l'existence de certains articles de journaux. La compagnie a alors fait de nouvelles observations.

Le Commissaire a écrit au Secrétaire d'État aux Affaires extérieures afin de lui faire savoir que la compagnie ne l'avait pas convaincu que la divulgation des documents risquerait vraisemblablement de causer les préjudices visés à l'exception invoquée, et qu'il ne semblait pas que les renseignements avaient constamment été traités d'une manière confidentielle. Le Ministère a continué d'empêcher la divulgation intégrale des deux documents, mais a offert de les communiquer moyennant certaines suppressions. Le Commissaire a continué de soutenir que les exceptions n'étaient pas fondées et a fait part au plaignant du bien-fondé de la plainte. Avec le consentement du plaignant, une demande de révision judiciaire a été présentée.

Questions en litige

Il y a deux questions à résoudre :

1. La divulgation intégrale des deux télex risquait-elle vraisemblablement de causer le préjudice évoqué dans le passage en cause?

2. Les renseignements pour lesquels une exception était invoquée avaient-ils été constamment traités d'une manière confidentielle?

Commissaire à l'information c. le Bureau du Conseil privé (Cour fédérale nº T-1862-84) Demande déposée le 7 septembre 1984

Cette affaire, signalée dans le Rapport annuel de 1984–1985, portait sur la question de savoir si le montant précis de la rémunération des personnes nommées par le gouverneur en conseil pouvait être retenu en tant que renseignement personnel. Par suite de la présentation d'une demande de révision judiciaire, le Premier ministre avait communiqué aux médias certains renseignements sur l'éventail de traitement.

Aucun document ne fut directement communiqué au plaignant et l'affaire continua de figurer comme ajournée au répertoire de la cour jusqu'en décembre 1987. Le plaignant décida alors de retirer sa demande, ayant reçu la majeure partie des renseignements souhaités.

Commissaire à l'information c. le Solliciteur général du Canada (Cour fédérale nº T-2661-87) Demande déposée le 23 décembre 1987

Faits

Cette affaire concernait une demande d'accès reçue par le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) le 25 mai 1987.

Au mois de juin 1987, le demandeur a été avisé par écrit qu'en raison de la nécessité de procéder à des consultations, l'institution aurait besoin d'une prorogation de 30 jours du délai réglementaire de 30 jours pour pouvoir traiter la demande. Toutefois, dans une seconde lettre, datée du 24 juillet 1987, le SCRS faisait savoir qu'il n'avait pas encore terminé de traiter la demande, en dépit de l'expiration du nouveau délai.

Dans une lettre datée du 14 septembre 1987, le demandeur s'est plaint du retard au Commissaire à l'information. La plainte a été instruite et le 9 octobre 1987, un rapport a été transmis au Solliciteur général. La plainte a été jugée bien fondée et il a été recommandé que les documents demandés soient communiqués, sous réserve d'éventuelles exceptions, et que le Commissaire soit avisé avant le 30 octobre 1987 des mesures prises pour donner suite à la recommandation.

Le Solliciteur général n'a pas répondu au Commissaire à l'information et le 21 décembre 1987, une demande était déposée en vue d'obtenir la divulgation des documents, sous réserve d'éventuelles exceptions.

Question en litige

La question était de savoir si le défaut de divulguer les documents dans un délai de 60 jours suivant la réception de la demande de communication équivalait à un refus de divulguer les documents.

Règlement

Les documents demandés ont été communiqués au plaignant avant que la demande ait pu être entendue. La demande de révision a été retirée, avec le consentement du plaignant.

Commissaire à l'information c. le Secrétaire d'État aux Affaires extérieures (Cour fédérale n° T-218-88)
Demande déposée le 11 février 1988

Faits

Le plaignant avait cherché à obtenir du ministère des Affaires extérieures des formulaires d'appel relatifs à l'offre permanente d'aide temporaire et de services professionnels. Le Ministère a fourni des exemplaires des documents demandés, tout en retenant la classification sécuritaire des postes devant être pourvus par le personnel des agences, sous prétexte qu'il s'agissait de renseignements personnels. Le plaignant a alors déposé une plainte.

Au cours de l'instruction de la plainte, le Ministère a soutenu qu'en raison du fait que les noms des personnes en cause avaient été communiqués au postulant, la divulgation de la classification sécuritaire du poste risquerait de révéler la cote de sécurité de la personne, et qu'il s'agissait donc de renseignements personnels devant faire l'objet d'une exception aux termes de l'article 19 de la Loi.

Le Commissaire a soutenu pour sa part que cette information ne constituait pas des renseignements personnels, aux termes du paragraphe 3(k) de la version anglaise de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, qui précise qu'aux fins de la *Loi sur l'accès à l'information*, les renseignements personnels ne comprennent pas :

> « information about an individual who is or was performing services under contract for a government institution that relates to the services performed . . . »

C'est-à-dire, il n'importe pas si l'institution fédérale a conclu le contrat entre ou l'individu ou l'agence.

Le Ministère a rejeté l'interprétation du Commissaire, soulignant que la version française du paragraphe précise que les renseignements personnels ne comprennent pas ceux qui traitent : « un individu qui a conclu un contrat de prestation de services avec une institution fédérale ». La recommandation du Commissaire concernant la divulgation des classifications sécuritaires a également été rejetée.

Questions en litige

Il y a deux questions en litige :

1. Le paragraphe 3(k) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* s'applique-t-il uniquement à un individu qui a passé un contrat de prestation de services directement avec une institution fédérale, ou est-ce qu'il s'applique également à un individu qui a passé un contrat avec une agence, laquelle a elle-même passé un contrat avec le gouvernement?

2. La classification sécuritaire d'un poste constitue-t-elle forcément des renseignements personnels lorsqu'elle concerne un individu qui a occupé ce poste de façon temporaire?

Commissaire à l'information c. le Solliciteur général du Canada (Cour fédérale nº T-1467-86) Demande déposée le 25 juin 1986

Faits

Cette affaire, décrite dans le rapport annuel de 1986–1987 (p. 107-108), concernait une demande de documents qui aurait permis au demandeur de savoir quels renseignements relatifs à un Canadien nommément désigné ont été fournis à un organisme du gouvernement américain.

Les négociations avec le Ministère se sont poursuivies après le dépôt de la demande de révision judiciaire, ce qui a donné lieu à la communication d'autres documents.

Règlement

Le plaignant a estimé avoir reçu les documents auxquels il avait droit en vertu de la Loi. Il a convenu de l'opportunité de retirer la demande.

Commissaire à l'information c. le ministre des Pêches et Océans (Cour fédérale nº T-2687-85) Demande déposée le 11 décembre 1985

Faits

Cette affaire, signalée dans le Rapport annuel de 1985–1986 (page 192), portait sur la question de savoir si des demandes de permis donnant accès aux lieux de chasse au phoque constituaient des renseignements personnels. L'affaire a été entendue le 15 février 1988 par le juge Denault, qui a rendu son jugement le 22 mars 1988.

Question en litige

Les parties ont convenu que la question se trouverait réglée lorsque la Cour aurait répondu à la question suivante :

Est-ce qu'un permis délivré conformément aux paragraphes (8) et (9) de l'article 11 du Règlement sur la protection des phoques, C.C.R. 1978, c. 833 tel que modifié, fait partie « des avantages financiers facultatifs, notamment la délivrance d'un permis ou d'une licence accordés à un individu » visés au paragraphe (l) de la définition des renseignements personnels donnée à l'article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*?

Argumentation

On a soutenu, à l'appui de la divulgation, que les mots « notamment la délivrance d'un permis ou d'une licence » créaient une exception supplémentaire à la définition des « renseignements personnels », et que le mot « notamment » donnait un sens plus large aux mots qui précédaient. Autrement, a-t-on prétendu, les mots « notamment la délivrance d'un permis ou d'une licence » seraient inutiles.

Le demandeur a en outre soutenu que les objectifs de la *Loi sur l'accès à l'information* et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* devaient être reconnus et s'équilibrer, ce qui mène à la conclusion que les renseignements relatifs à l'octroi d'avantages par le gouvernement doivent être divulgués, notamment les documents se rapportant à l'octroi d'une licence ou d'un permis.

Conclusion

La Cour a soutenu que, de toute évidence, dans l'esprit du législateur, les mots qui suivaient le mot « notamment » constituaient une extension du sens de l'expression « avantages financiers facultatifs ». L'utilisation du mot « notamment » dans la version française rendait cette réalité encore plus évidente.

La Cour a convenu qu'il était opportun de reconnaître et d'équilibrer les objectifs des deux lois, mais elle n'a pas trouvé que cela entraînait le résultat que prétendait le demandeur.

Les renseignements concernant l'octroi d'une licence ou d'un permis ne tomberaient sous le coup du paragraphe 3(l) que si la licence ou le permis constituaient un avantage financier facultatif.

La Cour a donc répondu à la question par la négative et la demande a été rejetée.

Commissaire à l'information c. le Secrétaire d'État aux Affaires extérieures (Cour fédérale nº T-165-88) Demande déposée le 4 février 1988

Faits

Le demandeur avait déposé une plainte parce qu'il s'était vu refuser l'accès à certains documents du ministère des Affaires extérieures. Il avait demandé au ministère des doubles de toute la correspondance qu'il avait échangée avec le Commissariat à l'information au sujet de l'instruction de sa plainte précédente. Le Ministère avait refusé, soutenant que l'article 35 de la Loi exige que les enquêtes soient secrètes et que personne n'avait le droit de connaître la nature des observations faites au Commissaire par une autre partie.

Nous avons écrit au secrétaire d'État aux Affaires extérieures pour lui faire savoir qu'à notre avis, son ministère ne pouvait invoquer l'article 35 pour retenir les documents souhaités. Nous avons recommandé leur divulgation, mais le Ministère a rejeté cette interprétation. Il a également soutenu que la totalité des

documents étaient frappés d'exception parce qu'ils constituaient des documents dont la divulgation risquerait vraisemblablement de nuire aux activité destinées à faire respecter une loi (alinéa 16(1)c)), qu'une partie des documents faisaient l'objet d'une exception parce qu'il s'agissait de comptes rendus de consultations ou de délibérations (alinéa 21(1)b)), et que les tiers n'étaient pas identifiés parce qu'il s'agissait là de renseignements commerciaux confidentiels dont la divulgation risquerait vraisemblablement de causer des pertes ou profits à un tiers ou dont la divulgation risquerait d'entraver des négociations menées par un tiers (alinéas 20(1)a), b) et c)).

Nous avons rejeté les arguments du ministère et, après avoir obtenu le consentement du plaignant, nous avons demandé une révision judiciaire.

Question en litige

La question est de savoir si l'article 35 de la Loi peut être invoqué pour justifier une exception.

Commissaire à l'information c. le ministre du Revenu national (Cour fédérale nº T-291-88) Demande déposée le 22 février 1988

Faits

La demande visait la totalité des documents relatifs à la décision du ministère du Revenu national de retenir une bande magnétoscopique, de même que les noms et les titres des fonctionnaires qui avaient pris la décision. Le Ministère avait divulgué certains documents, mais avait soutenu que les noms et les titres des fonctionnaires concernés faisaient l'objet d'une exception, parce que leur divulgation aurait vraisemblablement risqué de nuire à la sécurité de ces individus (article 17). C'est alors que le demandeur avait déposé une plainte.

Nous avons informé le Ministère que notre enquête n'avait pas démontré que la divulgation des noms des employés dans le cadre de leur profession pouvait être considérée comme un risque pour leur sécurité.

Le Ministère ayant persisté dans son refus de divulguer les noms et les titres de postes, nous avons, après avoir obtenu le consentement du plaignant, déposé une demande de révision judiciaire.

Commissaire à l'information c. la Commission de la Capitale nationale (Cour fédérale nº T-118-88) Demande déposée le 22 janvier 1988

Faits

Le demandeur avait sollicité auprès de la Commission de la Capitale nationale des documents relatifs à l'enceinte du Parlement, y compris des documents de référence et la correspondance pertinente. Certains des documents demandés ont été divulgués, mais non pas le rapport final. La Commission a affirmé qu'en raison du fait que le rapport final allait être publié dans un délai de 90 jours, plus le délai d'impression et de traduction, il faisait ainsi l'objet d'une exception en vertu de l'article 26.

Après avoir été informé que le rapport serait mis à sa disposition une fois qu'il aurait été publié, le demandeur a déposé une plainte à propos du fait que la Commission avait invoqué l'article 26.

Après avoir mené une enquête, nous avons écrit à la présidente de la Commission une lettre dans laquelle nous lui signalions que le délai de 90 jours prévu à l'article 26 était expiré et que le document devait être divulgué, sous réserves des éventuelles exceptions. La présidente a répondu que lorsque l'exception avait été invoquée, la Commission s'attendait bel et bien à ce que le rapport soit publié dans les 90 jours. Elle a ajouté que le rapport devait être soumis aux présidents de la Chambre des communes et du Sénat, et qu'il serait contraire à l'éthique de le publier en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* sans le soumettre d'abord aux parties directement concernées.

Nous avons alors écrit de nouveau à la présidente pour lui dire que nous admettions les difficultés que représentait pour elle l'obligation de soumettre le rapport aux présidents de la Chambre et du Sénat, mais que la Loi ne permettait pas de retard pour une telle raison.

Après avoir obtenu le consentement du plaignant, nous avons demandé une révision judiciaire. Le rapport a été publié avant que l'affaire n'ait pu être entendue et un exemplaire du document a été livré au plaignant. L'affaire demeure toutefois inscrite au répertoire de la cour, étant donné qu'il reste certains points à discuter avec le plaignant, qui n'a pas encore consenti au retrait de la demande de révision.

Commissaire à l'information c. le ministre des Affaires extérieures (Cour fédérale nos T-1042-86, T-1090-86 et T-1200-86) Demandes déposées le 9 mai 1986, le 14 mai 1986 et le 26 mai 1986, respectivement

Ces affaires portaient sur une demande de révision judiciaire dans le cas d'un retard, les demandeurs soutenant qu'il y avait eu prorogation indue des délais réglementaires (page 107 du Rapport annuel de 1986–1987).

Le 25 septembre 1987, nous avons présenté à la cour une motion lui demandant de trancher la question de savoir si les prorogations de délais suscitées par l'intimé étaient conformes à l'article 9 de la Loi. En cas de réponse favorable, le gouvernement aurait forcément déposé un affidavit ou fait comparaître un témoin afin de justifier les prorogations. Le gouvernement a déposé une motion en rejet de la demande, étant donné que les documents en cause avaient été divulgués.

Monsieur le juge Jerome a entendu les motions le 2 décembre 1987. Le 9 mars 1988, il a annoncé, dans un jugement oral, que la Cour rejetait la motion du gouvernement, en raison du fait que la divulgation des documents ne rendait pas cette demande de révision judiciaire purement théorique et qu'une prorogation de délai fondée sur des motifs erronés pourrait équivaloir à un refus de divulguer les documents. La Cour a également rejeté notre demande de résolution de la question, affirmant que rien ne permettait d'ordonner au gouvernement de déposer un affidavit, malgré qu'il serait souhaitable qu'il le fît. De l'avis de la Cour, le pouvoir que lui confère l'article 49 de rendre une ordonnance si elle l'estime indiqué serait suffisant pour trancher la question de savoir si la prolongation de délai était conforme à l'article 9 de la Loi.

La Cour fera connaître ses motifs de jugement pas écrit.

Commissaire à l'information c. le Solliciteur général du Canada (Cour fédérale nº T-2783-86) Demande déposée le 23 décembre 1986

Faits

Cette demande concernait un rapport sur les services alimentaires d'un pénitencier. La question en litige était celle de savoir si certains des renseignements avaient trait au poste ou aux fonctions d'un employé d'une institution fédérale et ne constituaient donc pas, en tant que tels, des « renseignements personnels » (page 108 du Rapport annuel de 1986–1987).

L'affaire a été entendue le 3 décembre 1987 par le juge Jerome. Dans une décision orale rendue le 9 mars 1988, la Cour a jugé que les renseignements demandés ne constituaient pas tous des renseignements personnels, et qu'ils ne se rapportaient pas tous non plus aux fonctions ou au poste d'un employé. Il a fallu faire la part entre l'objectif de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et celui de la *Loi sur l'accès à l'information*. Les passages du document qui concernaient la pertinence de la formation, ou qui décrivaient les responsabilités inhérentes aux différents postes, devaient être divulgués, tandis que les passages portant plus précisément sur les antécédents des personnes en cause devaient être protégés.

C'est à huis clos qu'ont été entendues les observations formulées au nom des deux parties sur la question de savoir quels passages du document devaient être divulgués ou retenus, conformément aux principes énoncés par la Cour. Une ordonnance sera rendue qui renfermera la décision de la Cour relativement à ces observations.

Interventions du Commissaire à l'information

Piller Sausages and Delicatessens Inc. c. le ministère de l'Agriculture et al (Cour fédérale nº T-1024-85)

J.M. Schneider Inc. c. Sa Majesté la Reine (Cour fédérale nº T-1025-85)

En ce qui concerne la Canada Packers Inc. (Cour fédérale nº T-1026-85) Demandes déposées le 10 mai 1985 et entendues à Toronto (Ontario) le 8 septembre 1987, par le juge Jerome. Demandes rejetées le 11 décembre 1987

Faits

Ces affaires concernaient des demandes présentées par des compagnies d'emballage de viandes dans le but d'e npêcher la divulgation de rapports d'inspection des viandes (pages 192-193 du Rapport annuel de 1985–1986 et 108-109 du Rapport annuel de 1986–1987). Le Commissaire à l'information, dont la recommandation visant à la divulgation des documents avait été acceptée par le ministre, s'est vu dispensé d'intervenir.

Questions en litige

Les questions en litige étaient celles de savoir si la divulgation des documents risquait vraisemblablement de causer des pertes financières aux compagnies ou de nuire à leur compétitivité, et, dans l'affirmative, si l'intérêt pour la santé publique l'emportait sur ce préjudice.

Argumentation

Les compagnies ont soutenu que la divulgation des documents nuirait à leurs marchés nationaux et d'exportation et qu'en dépit du fait que les dérogations aux normes indiquées dans les rapports étaient mineures, elles pourraient donner lieu à des reportages à sensation. Les compagnies soutenaient également que les vérifications et inspections effectuées par le gouvernement protégeaient suffisamment l'intérêt du public.

On a soutenu, à l'appui de la divulgation, qu'il incombait aux compagnies de montrer que la communication des rapports risquerait de leur nuire, et qu'elles n'avaient donné aucun exemple à cet égard. Le risque de préjudice découlant de la publicité qui serait faite dans les médias importait peu en l'occurrence. Quant au risque pour les négociations contractuelles, il n'avait pas été établi et il était peu probable que des rapports remontant à plus de trois ans aient un tel effet. La lettre explicative accompagnant les documents divulgués allait atténuer l'influence négative que la divulgation des autres documents pourrait avoir. La divulgation des documents était tout à fait dans l'intérêt du public.

Conclusions

La Cour a jugé que les compagnies ne s'étaient pas acquittées de l'obligation qui leur incombait de montrer de façon précise et convaincante que la divulgation risquerait de leur nuire et d'établir un lien direct entre la divulgation et ce préjudice. La Cour a soutenu que la preuve présentée ne devait pas simplement fournir des motifs de spéculation quant à un préjudice éventuel, mais établir au moins une probabilité de préjudice grave. Les inspections avaient été effectuées par les autorités publiques, avec les deniers publics et dans le but de protéger le public. Les rapports qui en résultaient constituaient des « renseignements publics ». Même s'il avait été établi que la divulgation des documents risquait vraisemblablement de nuire aux compagnies, l'intérêt du public à l'égard de cette divulgation l'emportait sur le risque pour les compagnies.

Il a été ordonné de divulguer les documents.

Appels

La Canada Packers a interjeté appel de ce jugement. Certaines autres compagnies avaient demandé une révision judiciaire afin d'empêcher la divulgation des rapports d'inspection de leurs usines d'emballage de viandes, et les jugements rendus dans leur cas allaient dans le même sens. Un certain nombre de ces dernières se sont également pourvues en appel, et le Commissaire à l'information a demandé d'être dispensé d'intervenir dans ces affaires, tout comme dans l'affaire de la Canada Packers.

Gestion intégrée

La gestion intégrée fournit des services en matière de finances, de personnel, de bureautique et de bibliothèque au Commissariat à l'information et au Commissariat à la protection de la vie privée.

Finances

Pour l'année financière 1987–1988, un budget de 3 922 000 $ et de 58 années-personnes fut alloué par le Parlement, ce qui signifie une augmentation d'approximativement 300 000 $ comparativement à l'exercice financier de 1986–1987. Les coûts en personnel furent de 2 970 000 $ et les frais de services professionnels et spéciaux, de 512 000 $. Ces montants représentent plus de 89 p. 100 des dépenses. Le reste du budget, soit 440 000 $, couvre tous les autres frais.

Personnel

Cinq employés ont été portés à l'effectif au cours de l'année financière, ce qui a fait passer l'effectif total à 58 personnes en date du 31 mars 1988. Il y a eu 21 opérations de dotation pendant l'année, dont une nomination à un poste de cadre de gestion, celui de Directeur général du Commissariat à la protection de la vie privée.

Finances

Voici l'état des dépenses des Commissariats pour la période du 1er avril 1987 au 31 mars 1988:

	Information	**Vie privée**	**Gestion intégrée**	Total
Salaires	968,062	1,121,001	483,768	2,572,831
Contributions aux régimes d'avantages sociaux des employés	159,200	149,640	88,160	397,000
Transports et communications	25,028	59,518	98,698	183,244
Information	47,258	50,028	558	97,844
Services professionnels et spéciaux	412,534	72,754	26,411	511,699
Location	76	727	11,172	11,975
Achat de services de réparation et d'entretien	222	1,163	1,225	2,610
Services publics, fournitures et approvisionnements	4,191	11,171	27,778	43,140
Construction, acquisition de machines et d'équipement	32,494	33,141	16,344	81,979
Autres dépenses	79	1,245	177	1,501
Total des dépenses	**1,649,144**	**1,500,388**	**754,291**	**3,903,823**

Administration

Nous avons, au cours de l'année écoulée, fait l'acquisition de locaux situés au 3e et au 4e étage de la tour B du complexe Place de Ville. Actuellement en voie d'aménagement, ces bureaux seront prêts pour l'été.

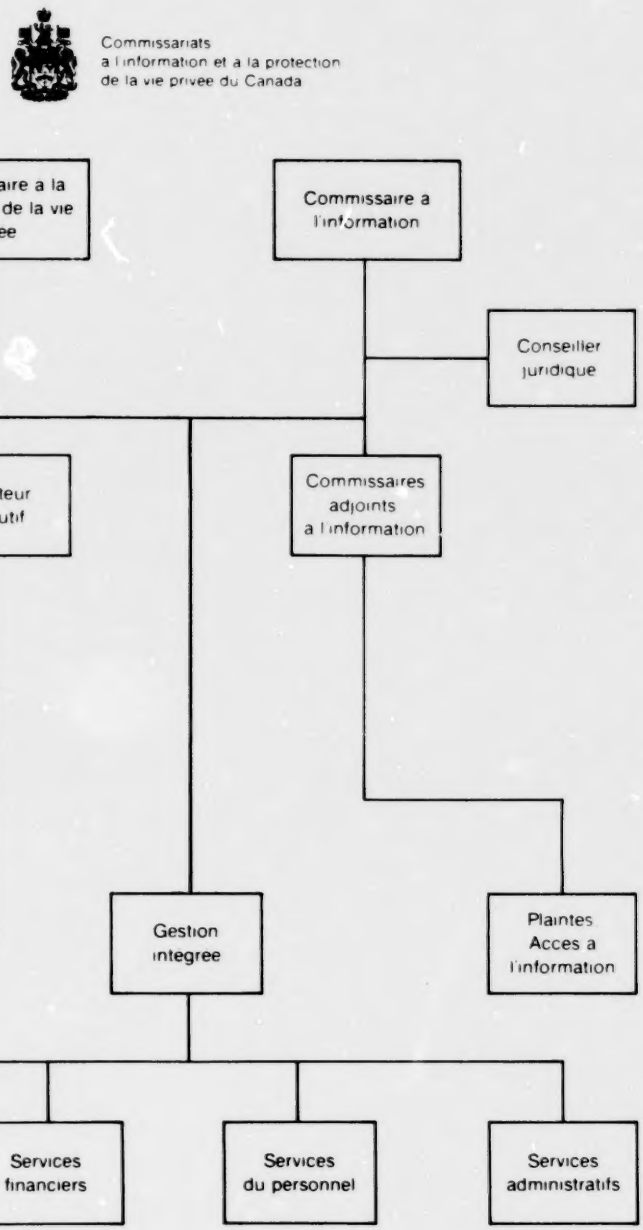
Bureautique

L'implantation de la bureautique s'est accentuée dans la plupart des secteurs, de sorte que le personnel maîtrise mieux cette technique. Une plus grande quantité d'information a été traitée et mise en mémoire.

Bibliothèque

La bibliothèque procède à des acquisitions et diffuse de l'information pour les deux Commissariats. À cette fin, les responsables de la bibliothèque souscrivent des abonnements à plusieurs bases de données bibliographiques et autres. Les usagers bénéficient également d'un service de prêts inter-bibliothèques. La liberté de l'information, la protection de la vie privée et la fonction de protecteur du citoyen sont les principaux centres d'intérêt de la collection, qui compte environ 3 000 ouvrages. Les personnes qui ont des ouvrages à consulter ou des travaux de recherche à effectuer sont d'ailleurs admises à la bibliothèque. L'an dernier, la bibliothèque a accueilli 25 visiteurs, répondu à 630 demandes de référence et acquis 450 ouvrages.

Annexe I


Commissariats
a l'information et a la protection
de la vie privee du Canada
Commissaire a la protection de la vie privee
Commissaire a l'information
Conseiller juridique
Conseiller juridique
Directeur executif
Commissaires adjoints a l'information
Plaintes Protection de la vie privee
Affaires publiques
Observation Protection de la vie privee
Gestion integree
Plaintes Acces a l'information
Bibliotheque
Services financiers
Services du personnel
Services administratifs

Annexe II

Exceptions et exclusions de la *Loi sur l'accès à l'information*

Responsabilités de l'État

13. (1) Sous reserve du paragraphe (2), le responsable d'une institution fédérale est tenu de refuser la communication de documents contenant des renseignements obtenus à titre confidentiel :

a) des gouvernements des États étrangers ou de leurs organismes;

b) des organisations internationales d'États ou de leurs organismes;

c) des gouvernements des provinces ou de leurs organismes;

d) des administrations municipales ou régionales constituées en vertu de lois provinciales ou de leurs organismes.

(2) Le responsable d'une institution fédérale peut donner communication de documents contenant des renseignements visés au paragraphe (1) si le gouvernement, l'organisation, l'administration ou l'organisme qui les a fournis :

a) consent à la communication;

b) rend les renseignements publics.

14. Le responsable d'une institution fédérale peut refuser la communication de documents contenant des renseignements dont la divulgation risquerait vraisemblablement de porter préjudice à la conduite par le gouvernement du Canada des affaires fédéro-provinciales, notamment des renseignements sur :

a) des consultations ou délibérations fédéro-provinciales;

b) les orientations ou mesures adoptées ou à adopter par le gouvernement du Canada touchant la conduite des affaires fédéro-provinciales.

15. (1) Le responsable d'une institution fédérale peut refuser la communication de documents contenant des renseignements dont la divulgation risquerait vraisemblablement de porter préjudice à la conduite des affaires internationales, à la défense du Canada ou d'États alliés ou associés avec le Canada ou à la détection, à la prévention ou à la répression d'activités hostiles ou subversives, notamment :

a) des renseignements d'ordre tactique ou stratégique ou des renseignements relatifs aux manœuvres et opérations destinées à la préparation d'hostilités ou entreprises dans le cadre de la détection, de la prévention ou de la répression d'activités hostiles ou subversives;

b) des renseignements concernant la quantité, les caractéristiques, les capacités ou le déploiement des armes ou des matériels de défense, ou de tout ce qui est conçu, mis au point, produit ou prévu à ces fins;

c) des renseignements concernant les caractéristiques, les capacités, le rendement, le potentiel, le déploiement, les fonctions ou le rôle des établissements de défense, des forces, unités ou personnels militaires ou des personnes ou organisations chargées de la détection, de la prévention ou de la répression d'activités hostiles ou subversives;

d) des éléments d'information recueillis ou préparés aux fins du renseignement relatif à :

(i) la défense du Canada ou d'États alliés ou associés avec le Canada,

(ii) la détection, la prévention ou la répression d'activités hostiles ou subversives;

e) des éléments d'information recueillis ou préparés aux fins du renseignement relatif aux États étrangers, aux organisations internationales d'États ou aux

citoyens étrangers et utilisés par le gouvernement du Canada dans le cadre de délibérations ou consultations ou dans la conduite des affaires internationales;

f) des renseignements concernant les méthodes et le matériel technique ou scientifique de collecte, d'analyse ou de traitement des éléments d'information visés aux alinéas *d)* et *e)* ainsi que des renseignements concernant leurs sources;

g) des renseignements concernant les positions adoptées ou envisagées, dans le cadre de négociations internationales présentes ou futures, par le gouvernement du Canada, les gouvernements d'États étrangers ou les organisations internationales d'États;

h) des renseignements contenus dans la correspondance diplomatique échangée avec des États étrangers ou des organisations internationales d'États, ou dans la correspondance officielle échangée avec des missions diplomatiques ou des postes consulaires canadiens;

i) des renseignements relatifs à ceux des réseaux de communications et des procédés de cryptographie du Canada ou d'États étrangers qui sont utilisés dans les buts suivants :

(i) la conduite des affaires internationales,

(ii) la défense du Canada ou d'États alliés ou associés avec le Canada,

(iii) la détection, la prévention ou la répression d'activités hostiles ou subversives.

(2) Les définitions qui suivent s'appliquent au présent article.

« activités subversives ou hostiles » s'entend :

a) de l'espionnage dirigé contre le Canada ou des États alliés ou associés avec le Canada;

b) du sabotage;

c) des activités visant la perpétration d'actes de terrorisme, y compris les détournements de moyens de transport, contre le Canada ou un État étranger ou sur leur territoire;

d) des activités visant un changement de gouvernement au Canada ou sur le territoire d'États étrangers par l'emploi de moyens criminels, dont la force ou la violence, ou par l'incitation à l'emploi de ces moyens;

e) des activités visant à recueillir des éléments d'information aux fins du renseignement relatif au Canada ou aux États qui sont alliés ou associés avec lui;

f) des activités destinées à menacer, à l'étranger, la sécurité des citoyens ou des fonctionnaires fédéraux canadiens ou à mettre en danger des biens fédéraux situés à l'étranger.

« défense du Canada ou d'États alliés ou associés avec le Canada » s'entend notamment des efforts déployés par le Canada et des États étrangers pour détecter, prévenir ou réprimer les activités entreprises par des États étrangers en vue d'une attaque réelle ou éventuelle ou de la perpétration d'autres actes d'agression contre le Canada ou des États alliés ou associés avec le Canada.

16. (1) Le responsable d'une institution fédérale peut refuser la communication de documents :

a) datés de moins de vingt ans lors de la demande et contenant des renseignements obtenus ou préparés par une institution fédérale, ou par une subdivision d'une institution, qui constitue un organisme d'enquête déterminé par règlement, au cours d'enquêtes licites ayant trait :

(i) à la détection, prévention et la répression du crime,

(ii) aux activités destinées à faire respecter les lois fédérales ou provinciales,

(iii) aux activités soupçonnées de constituer des menaces envers la sécurité du Canada au sens de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*;

(b) contenant des renseignements relatifs à des techniques d'enquêtes ou à des projets d'enquêtes licites déterminées;

(c) contenant des renseignements dont la divulgation risquerait vraisemblablement de nuire aux activités destinées à faire respecter les lois fédérales ou provinciales ou au déroulement d'enquêtes licites, notamment :

(i) des renseignements relatifs à l'existence ou à la nature d'une enquête déterminée,

(ii) des renseignements qui permettraient de remonter à une source de renseignements confidentielle,

(iii) des renseignements obtenus ou préparés au cours d'une enquête;

d) contenant des renseignements dont la divulgation risquerait vraisemblablement de nuire à la sécurité des établissements pénitentiaires.

(2) Le responsable d'une institution fédérale peut refuser la communication de documents contenant des renseignements dont la communication risquerait vraisemblablement de faciliter la perpétration d'infractions, notamment :

a) des renseignements sur les méthodes ou techniques utilisées par les criminels;

b) des renseignements techniques concernant des armes actuelles ou futures;

c) des renseignements portant sur la vulnérabilité de certains bâtiments ou ouvrages ou de réseaux ou systèmes divers, y compris des réseaux ou systèmes informatisés ou de communications, ou portant sur les méthodes employées pour leur protection.

(3) Le responsable d'une institution fédérale est tenu de refuser la communication des documents contenant des renseignements obtenus ou préparés par la Gendarmerie royale du Canada, dans l'exercice de fonctions de police provinciale ou municipale qui lui sont conférées par une entente conclue sous le régime de l'article 20 de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, si, à la demande de la province ou de la municipalité, le gouvernement du Canada a consenti à ne pas divulguer ces renseignements.

(4) Pour l'application des alinéas (1)*b)* et *c)*, « enquête » s'entend de celle qui :

a) se rapporte à l'application d'une loi du Parlement;

b) est autorisée sous le régime d'une loi du Parlement;

c) fait partie d'une catégorie d'enquêtes précisée dans les règlements.

17. Le responsable d'une institution fédérale peut refuser la communication de documents contenant des renseignements dont la divulgation risquerait vraisemblablement de nuire à la sécurité des individus.

18. Le responsable d'une institution fédérale peut refuser la communication de documents contenant :

a) des secrets industriels ou des renseignements financiers, commerciaux, scientifiques ou techniques appartenant au gouvernement du Canada ou à une institution fédérale et ayant une valeur importante ou pouvant vraisemblablement en avoir une;

b) des renseignements dont la divulgation risquerait vraisemblablement de nuire à la compétitivité d'une institution fédérale;

c) des renseignements techniques ou scientifiques obtenus grâce à des recherches par un cadre ou employé d'une institution fédérale et dont la divulgation risquerait vraisemblablement de priver cette personne de sa priorité de publication;

d) des renseignements dont la divulgation risquerait vraisemblablement de porter un préjudice appréciable aux intérêts financiers du gouvernement du Canada ou à sa capacité de gérer l'économie du pays, ainsi que ceux dont la divulgation risquerait vraisemblablement de causer des avantages injustifiés à une personne. Ces renseignements peuvent notamment porter sur :

(i) la monnaie canadienne, son monnayage ou son pouvoir libératoire,

(ii) les projets de changement du taux d'intérêt bancaire ou du taux d'emprunt du gouvernement,

(iii) les projets de changement des taux tarifaires, des taxes, impôts ou droits ou des autres sources de revenu,

(iv) les projets de changement dans le mode de fonctionnement des institutions financières,

(v) les projets de vente ou d'achat de valeurs mobilières ou de devises canadiennes ou étrangères,

(vi) les projets de vente ou d'acquisition de terrains ou autres biens.

Renseignements personnels

19. (1) Sous réserve du paragraphe (2), le responsable d'une institution fédérale est tenu de refuser la communication de documents contenant les renseignements personnels visés à l'article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

(2) Le responsable d'une institution fédérale peut donner communication de documents contenant des renseignements personnels dans les cas où :

a) l'individu qu'ils concernent y consent;

b) le public y a accès;

c) la communication est conforme à l'article 8 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

Renseignements de tiers

20. (1) Le responsable d'une institution fédérale est tenu, sous réserve des autres dispositions du présent article, de refuser la communication de documents contenant :

a) des secrets industriels de tiers;

b) des renseignements financiers, commerciaux, scientifiques ou techniques fournis à une institution fédérale par un tiers, qui sont de nature confidentielle et qui sont traités comme tels de façon constante par ce tiers;

c) des renseignements dont la divulgation risquerait vraisemblablement de causer des pertes ou profits financiers appréciables à un tiers ou de nuire à sa compétitivité;
d) des renseignements dont la divulgation risquerait vraisemblablement d'entraver des négociations menées par un tiers en vue de contrats ou à d'autres fins.

(2) Le paragraphe (1) n'autorise pas le responsable d'une institution fédérale à refuser la communication de la partie d'un document qui donne les résultats d'essais de produits ou d'essais d'environnement effectuées par une institution fédérale ou pour son compte, sauf si les essais constituent une prestation de services fournis à titre onéreux mais non destinés à une institution fédérale.

(3) Dans les cas où, à la suite d'une demande, il communique, en tout ou en partie, un document qui donne les résultats d'essais de produits ou d'essais d'environnement, le responsable d'une institution fédérale est tenu d'y joindre une note explicative des méthodes utilisées pour effectuer les essais.

(4) Pour l'application du présent article, les résultats d'essais de produits ou d'essais d'environnement ne comprennent pas les résultats d'essais préliminaires qui ont pour objet la mise au point de méthodes d'essais.

(5) Le responsable d'une institution peut communiquer tout document contenant les renseignements visés au paragraphe (1) si le tiers que les renseignements concernent y consent.

(6) Le responsable d'une institution fédérale peut communiquer, en tout ou en partie, tout document contenant les renseignements visés aux alinéas (1)*b)*, *c)* et *d)* pour des raisons d'intérêt public concernant la santé et la sécurité publiques ainsi que la protection de l'environnement; les raisons d'intérêt public doivent de plus justifier nettement les conséquences éventuelles de la communication pour un tiers : pertes ou profits financiers, atteintes à sa compétitivité ou entraves aux négociations qu'il mène en vue de contrats ou à d'autres fins.

Activités du gouvernement

21. (1) Le responsable d'une institution fédérale peut refuser la communication de documents datés de moins de vingt ans lors de la demande et contenant :

a) des avis ou recommandations élaborés par ou pour une institution fédérale ou un ministre de la Couronne;

b) des comptes rendus de consultations ou délibérations où sont concernés des cadres ou employés d'une institution fédérale, un ministre de la Couronne ou le personnel de celui-ci;

c) des projets préparés ou des renseignements portant sur des positions envisagées dans le cadre de négociations menées ou à mener par le gouvernement du Canada ou en son nom, ainsi que des renseignements portant sur les considérations qui y sont liées;

d) des projets relatifs à la gestion du personnel ou à l'administration d'une institution fédérale et qui n'ont pas encore été mis en œuvre.

(2) Le paragraphe (1) ne s'applique pas aux documents contenant :

a) le compte rendu ou l'exposé des motifs d'une décision qui est prise dans l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire ou rendue dans l'exercice d'une fonction judiciaire ou quasi-judiciaire et qui touche les droits d'une personne;

b) le rapport établi par un consultant ou conseiller à une époque où il n'appartenait pas au personnel d'une institution fédérale ou d'un ministre de la Couronne.

22. Le responsable d'une institution fédérale peut refuser la communication de documents contenant des renseignements relatifs à certaines opérations — essais, épreuves, examens, vérifications —, ou aux méthodes et techniques employées pour les effectuer, et dont la divulgation nuirait à l'exploitation de ces opérations ou fausserait leurs résultats.

23. Le responsable d'une institution fédérale peut refuser la communication de documents contenant des renseignements protégés par le secret professionnel qui lie un avocat à son client.

Interdictions fondées sur d'autres lois

24. (1) Le responsable d'une institution fédérale est tenu de refuser la communication de documents contenant des renseignements dont la communication est restreinte en vertu d'une disposition figurant à l'annexe II.

(2) Le comité prévu à l'article 75 examine toutes les dispositions figurant à l'annexe II et dépose devant le Parlement un rapport portant sur la nécessité de ces dispositions, ou sur la mesure dans laquelle elles doivent être conservées, dans les trois ans qui suivent l'entrée en vigueur de la présente loi, ou, si le Parlement ne siège pas, dans les quinze premiers jours de séance ultérieurs.

25. Le responsable d'une institution fédérale, dans les cas où il pourrait, vu la nature des renseignements contenus dans le document demandé, s'autoriser de la présente loi pour refuser la communication du document, est cependant tenu, nonobstant les autres dispositions de la présente loi, d'en communiquer les parties dépourvues des renseignements en cause, à condition que le prélèvement de ces parties ne pose pas de problèmes sérieux.

Dispositions générales

26. Le responsable d'une institution fédérale peut refuser la communication totale ou partielle d'un document s'il est fondé à croire que le contenu du document sera publié en tout ou en partie par une institution fédérale, un mandataire du gouvernement du Canada ou un ministre de la Couronne dans les quatre-vingt-dix jours suivant la demande ou dans tel délai supérieur entraîné par les contraintes de l'impression ou de la traduction en vue de l'impression.

DISPOSITIONS GÉNÉRALES

68. La présente loi ne s'applique pas aux documents suivants :

a) les documents publiés ou mis en vente dans le public;

b) les documents de bibliothèque ou de musée conservés uniquement à des fins de référence ou d'exposition pour le public;

c) les documents déposés aux Archives publiques, à la Bibliothèque nationale ou aux Musées nationaux du Canada par ou pour des personnes ou organisations extérieures aux institutions fédérales.

69. (1) La présente loi ne s'applique pas aux documents confidentiels du Conseil privé de la Reine pour le Canada, notamment aux :

a) notes destinées à soumettre des propositions ou recommandations au Conseil;

b) documents de travail destinés à présenter des problèmes, des analyses ou des options politiques à l'examen du Conseil;

c) ordres du jour du Conseil ou procès-verbaux de ses délibérations ou décisions;

d) documents employés en vue ou faisant état de communications ou de discussions entre ministres de la Couronne sur des questions liées à la prise des décisions du gouvernement ou à la formulation de sa politique;

e) documents d'information à l'usage des ministres de la Couronne sur des questions portées ou qu'il est prévu de porter devant le Conseil, ou sur des questions qui font l'objet des communications ou discussions visées à l'alinéa *d)*;

f) avant-projets de loi;

g) documents contenant des renseignements relatifs à la teneur des documents visés aux alinéas *a)* à *f)*.

(2) Pour l'application du paragraphe (1), « Conseil » s'entend du Conseil privé de la Reine pour le Canada, du Cabinet et de leurs comités respectifs.

(3) Le paragraphe (1) ne s'applique pas :

a) aux documents confidentiels du Conseil privé de la Reine pour le Canada dont l'existence remonte à plus de vingt ans;

b) aux documents de travail visés à l'alinéa (1)*b)*, dans les cas où les décisions auxquelles ils se rapportent ont été rendues publiques ou, à défaut de publicité, ont été rendues quatre ans auparavant.